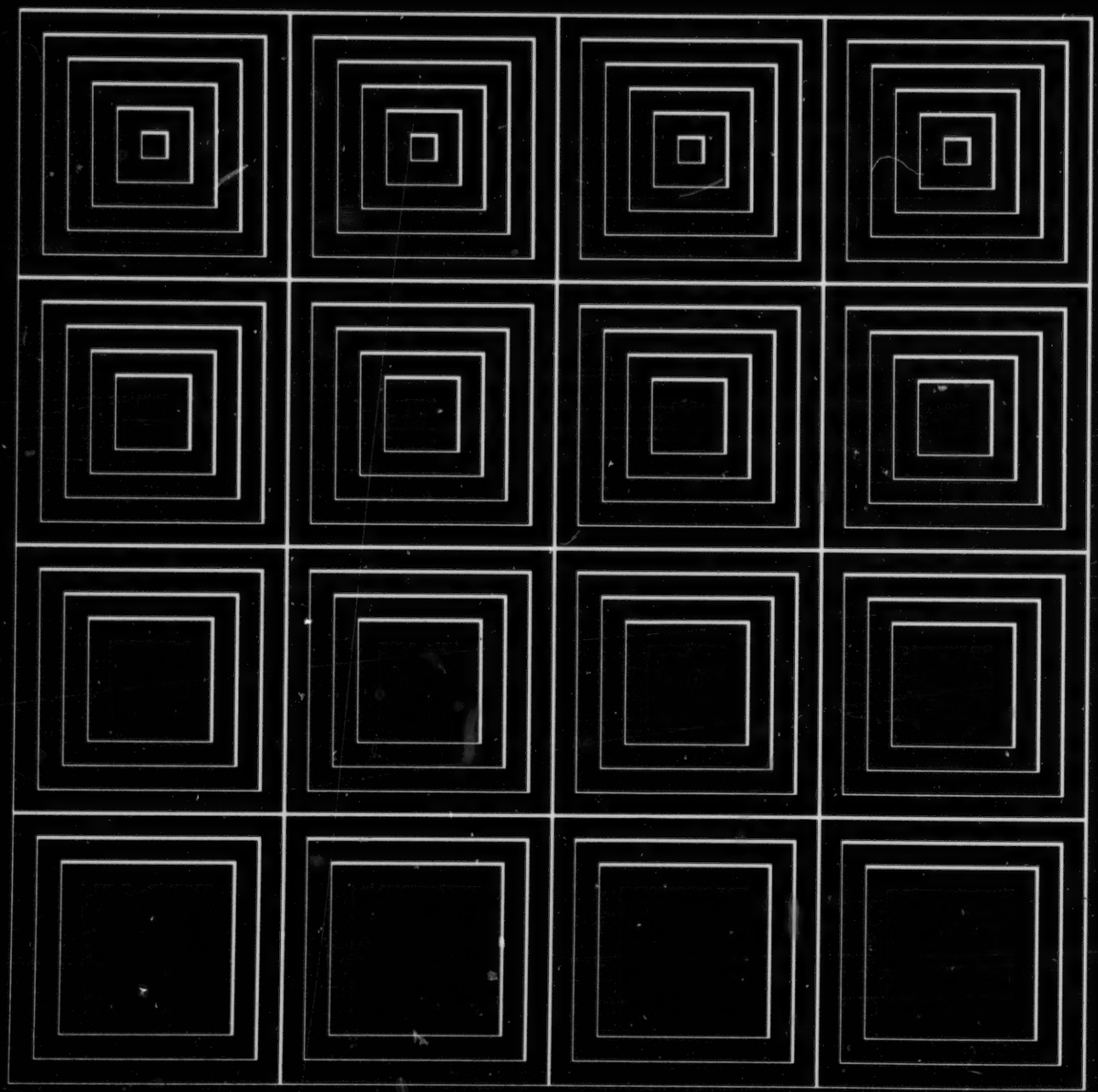
Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes



Exercice financier clos le 31 mars 1986

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Exercice financier clos le 31 mars 1986

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

N° de cat. FA 1-1986F

ISBN 0-662-93945-X

English copies also available

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes:

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions de l'article 7(3) de la Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34.

Le vérificateur général du Canada

Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, le 21 octobre 1986

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre		Paragraphe
	Introduction	
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS	1.1
2.	SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1986	2.1
3.	NOTES DE VÉRIFICATION	3.1
	* * * * *	
4.	LES DÉPENSES FISCALES	4.1
5.	LES DÉPENSES DE FIN D'EXERCICE	5.1
	* * * * *	
6.	LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA	6.1
7.	LE MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL - LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA	7.1
8.	LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	8.1
9.	LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES - ACTIVITÉS LIÉES AU COMMERCE	9.1
10.	LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS - LES PÊCHES DANS LE PACIFIQUE ET EN EAUX DOUCES	10.1
11.	LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN	11.1
12.	LE DÉPARTEMENT DES ASSURANCES	12.1
13.	LE PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS	13.1
	* * * * *	
14.	VÉRIFICATIONS SPÉCIALES	14.1
	- Les projets d'immobilisations	14.5
	- Les publications gratuites	14.74
	- Énergie, Mines et Ressources - La gestion des communications avec le public	14.99
	- Le Conseil de recherches en sciences humaines	14.147
	- Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada	14.176

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre.

Chapitre		Paragraphe
15.	SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS	15.1
16.	ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	16.1

*****

LES ANNEXES

Annexe	
A.	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
B.	LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE - EXTRAITS DE LA PARTIE XII
C.	RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES
D.	RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre.

INTRODUCTION

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

À LA CHAMBRE DES COMMUNES

POUR L'EXERCICE FINANCIER CLOS LE 31 MARS 1986

INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-1977, c. 34, entrée en vigueur le 1er août 1977, expose les principales fonctions et attributions du vérificateur général du Canada. La Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10 (modifiée), expose mes attributions à l'égard des sociétés d'État dont j'ai été nommé vérificateur. La Loi sur le vérificateur général figure à l'annexe A du présent Rapport, et les articles pertinents de la Loi sur l'administration financière figurent à l'annexe B.

Comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai vérifié les états financiers du Canada que le receveur général du Canada a établis pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986 en conformité avec les dispositions de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et qui figurent au volume I des Comptes publics du Canada.

Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai l'honneur de déposer par la présente mon Rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Ma vérification a comporté des revues générales des méthodes de comptabilité et des sondages de registres comptables et de pièces justificatives jugés nécessaires dans les circonstances. Si l'on fait exception de la vérification de l'acquisition de Petrofina Canada Inc., mon Bureau a obtenu des ministères et organismes et du Bureau du Conseil privé toute l'information et toutes les explications nécessaires jusqu'à maintenant, y compris des documents du Cabinet. Il reste que de temps à autre, on a beaucoup tardé à communiquer l'information à mes vérificateurs.

Ma vérification de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. par le gouvernement du Canada reste inachevée. Le 27 décembre 1985, le gouvernement a émis un décret ordonnant aux administrateurs de Petro-Canada de me fournir toute l'information nécessaire concernant l'acquisition de Petrofina Canada Inc., à l'exception des documents du Cabinet.

J'ai demandé aux administrateurs de me fournir l'information dont j'avais besoin. Ils ont rétorqué qu'ils m'avaient déjà fourni toute l'information dont ils disposaient, à l'exception de celle que l'on retrouve dans les documents du Cabinet.

J'ai signalé à ces administrateurs ainsi qu'au gouvernement que je ne dispose pas de l'information dont j'ai besoin pour vérifier, au nom du Parlement, si l'achat de Petrofina Canada Inc., pour une somme de plus de 1,7 milliard de dollars, était conforme aux autorisations du Parlement et si cette opération était effectuée en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience.

Ce refus d'accès à l'information a donné lieu à une décision de la part de la Division de première instance de la Cour fédérale. Elle a statué que le vérificateur général devait se voir permettre l'accès à toute l'information, y compris les documents du Cabinet qu'il juge nécessaires pour s'acquitter de son mandat énoncé dans la Loi sur le vérificateur général. Cependant, le gouvernement a interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale.

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe
L'art de dépenser l'argent des contribuables de façon judicieuse	1.1
L'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux	1.28
Les dépenses fiscales	1.44
La nécessité de fixer des objectifs précis	1.69
L'obligation de rendre compte de ses activités et la motivation	
Comment s'acquitter de l'obligation de rendre des comptes	1.100
Gestion et contrôle financiers	1.112
Crédits et autorisations	1.117
Problèmes qui se posent à une société d'État	1.122
Fonds en fiducie et régimes de pension	1.123
Totalité fiscale	1.133
Motivation et leadership	1.137

1

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

L'art de dépenser l'argent des contribuables de façon judicieuse

1.1 C'est là mon sixième Rapport annuel. Cela signifie que je suis plus qu'à mi-chemin de mon mandat de dix ans comme vérificateur général du Canada.

1.2 Depuis mon entrée en fonction, j'ai toujours eu comme objectif d'inculquer un sens plus poussé de l'économie à tous ceux à qui on a confié le pouvoir de dépenser l'argent des contribuables. J'espère que tous les fonctionnaires, au sens large du terme, qu'ils soient élus ou non, en viendront sous peu à dépenser les deniers publics de façon aussi sage et judicieuse que chaque Canadien avisé le fait avec son propre argent.

1.3 C'est d'ailleurs sur ce thème que porte le présent chapitre, plus spécialement sur les facteurs qui contribuent à la réalisation de cet objectif, ainsi que sur la recherche des facteurs qui y nuisent.

1.4 Il y a de l'espoir. Au mois de mars 1986, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a déposé son volumineux rapport. Mis sur pied au mois de septembre 1984, le Groupe avait comme mandat de répertorier des programmes du gouvernement avec le souci de déceler les cas de double emploi, de gaspillage et de manque d'efficience. La première phrase donne le ton : "Les Canadiens sont en droit d'attendre du gouvernement qu'il satisfasse leurs besoins à un coût raisonnable."

1.5 Je suis tout à fait d'accord avec cette affirmation. Elle reflète bien le mandat du vérificateur général qui consiste à signaler à la Chambre des communes "...les cas où ... des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience ...". Cependant, les activités du Groupe de travail et celles de mon Bureau se distinguent de deux façons.

1.6 Premièrement, la démarche adoptée par le Groupe constituait réellement une "revue", c'est-à-dire un survol de la plupart des principaux programmes fédéraux. Mon mandat, bien qu'il comporte une revue, consiste plutôt à "vérifier" les activités du gouvernement, c'est-à-dire à procéder à un examen plus détaillé et plus approfondi de programmes précis. Je ne veux absolument pas dénigrer le Groupe de travail, au contraire. Ceux qui le composaient ont accompli une tâche considérable en très peu de temps.

1.7 Deuxièmement, le Groupe de travail a axé son examen sur la viabilité et la valeur des programmes au plan politique. Nos vérifications ne vont pas aussi loin.

1.8 Pour illustrer mon propos, il me suffit de renvoyer le lecteur au chapitre 13 de mon Rapport, qui donne un compte-rendu de notre vérification intégrée du Portefeuille des anciens combattants. Cette vérification nous a permis de déceler un certain nombre de

problèmes attribuables, du moins en partie, à la réinstallation de l'administration centrale de la région de la Capitale nationale à Charlottetown, sur l'Île-du-Prince-Édouard. Nous pouvons formuler des commentaires au sujet de ces problèmes, et nous le faisons. Or, nous n'irions pas jusqu'à exprimer notre opinion au sujet de la décision en elle-même de procéder à une réinstallation, décision qui revient au gouvernement ainsi qu'au Parlement. Aucune restriction de ce genre n'avait été imposée au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. Il a abordé des questions de politique d'une façon qu'on ne retrouve pas dans mes rapports.

1.9 Autre lueur d'espoir. Ceux qui sont dotés du pouvoir de dépenser les deniers publics sont plus prudents car, de plus en plus, ils parlent de l'importance de se serrer la ceinture. Je tiens à souligner que je n'appuie aucun programme à caractère politique ou décision politique en particulier. Néanmoins, j'ai été particulièrement heureux de recevoir de la part du Greffier du Conseil privé et du Secrétaire du Conseil du Trésor leur note de février 1986 sur une gestion plus serrée des ressources. Elle était adressée à tous les sous-ministres et chefs d'organismes et indiquait que "...nous devons modifier notre culture institutionnelle et l'axer sur les économies plutôt que sur les dépenses...". Les auteurs poursuivaient en indiquant que le gouvernement "...reconnaîtra le mérite des gestionnaires et des ministères qui gèrent bien leurs activités et atteignent les objectifs de leurs programmes sans dépasser leurs budgets. La réduction des dépenses sera désormais à l'honneur." Cette attitude rejoint les suggestions que renferme un important chapitre de mon Rapport de 1983, intitulé "Entraves à une gestion productive dans la fonction publique", dans lequel on concluait que "...pour ouvrir la voie à des améliorations importantes de l'optimisation des ressources, il faudrait reconnaître l'existence de ces entraves et les modifier et il faudrait vraiment s'efforcer de créer un milieu qui inciterait les gestionnaires à obtenir des résultats satisfaisants à un coût raisonnable." Je ne puis donc que me réjouir de ce que le gouvernement adopte une politique qui correspond à ce point de vue. Je reviens sur cette question de façon plus détaillée à la fin du présent chapitre.

1.10 Conformément à cette initiative positive, on a récemment décidé d'accorder plus de pouvoirs aux ministères et organismes. La nouvelle approche, dont le Cabinet a approuvé le principe, consiste à valoriser la productivité de la gestion en accordant plus de latitude aux ministres et à leurs ministères lorsqu'ils utilisent les ressources. En fonction de ce pouvoir accru, les ministères seront désormais tenus de mettre en place des processus internes plus rigoureux de contrôle et d'obligation de rendre compte de leurs activités.

1.11 Cette approche décentralisée dénote à la fois un changement de philosophie et un changement de politiques et de pratiques. Le Conseil du Trésor collaborera avec les ministères afin d'assurer l'adoption graduelle de ce nouveau modèle de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes; la transformation sera répartie sur un certain nombre d'années. J'en suivrai l'instauration dans les ministères avec beaucoup d'intérêt. À mon avis, la nouvelle approche dénote que l'on apporte de l'imagination et de l'initiative dans l'ensemble des dépenses des deniers des contribuables en y mettant un souci plus poussé de l'économie.

1.12 Une autre initiative qui devrait avoir des répercussions importantes : l'Étude spéciale sur le système de reddition des comptes au sein du gouvernement fédéral, annoncée par le vice-premier ministre en juin 1986. Menée par des intervenants des secteurs public et

privé, cette étude aura pour but d'examiner les éléments essentiels du concept d'obligation de rendre des comptes, d'examiner les pratiques actuelles, et de formuler des recommandations en vue d'améliorer la situation à cet égard. J'applaudis à cette étude. Elle constitue une autre importante initiative qui contribuera à accroître la productivité de la gestion au sein de l'administration fédérale.

1.13 Entre temps, des améliorations précises sont apportées.

1.14 On me demande fréquemment comment il se fait que toute une litanie de problèmes décelés par mes vérificateurs reviennent d'année en année. J'ai déjà fait remarquer que l'impression globale souvent négative que donne mon Rapport annuel peut être trompeuse. Il est dans la nature même d'un rapport de vérification de mettre l'accent sur les situations qui nécessitent une amélioration. Cet état de choses est renforcé par le mandat particulier de mon Bureau qui consiste à signaler à la Chambre des communes les cas où on n'a pas fait montre de souci de l'économie et de l'efficience. Je reconnais que c'est là une des conséquences de notre approche de vérification, comme me le faisait remarquer un haut fonctionnaire : "Vous décrivez en trois lignes un programme qui semble ne poser aucun problème, alors que vous étalez sur trente pages la description d'un autre programme qui pose des problèmes."

1.15 Cela peut être le cas. J'incite donc les lecteurs à s'arrêter plus particulièrement aux observations positives; en effet, bien qu'elles soient brèves, elles compensent, sinon dépassent, les observations négatives qui doivent, nécessairement, être décrites plus longuement.

1.16 Je tiens également à attirer l'attention sur le chapitre 15, qui fournit de l'information sur les mesures qu'ont prises les ministères et organismes, en réponse aux recommandations du Bureau que l'on retrouve dans les rapports des années antérieures et, plus spécialement, dans huit chapitres de mon Rapport de 1984.

1.17 Sauf une exception qu'il faut souligner, les résultats sont encourageants. En effet, le chapitre indique que "dans la plupart des cas, des mesures positives ont été prises, ou sont en voie de l'être, en réponse aux principales recommandations...". Cette conclusion globale est fondée sur nos examens de divers suivis.

1.18 La gestion de la trésorerie :

> Le gouvernement accorde maintenant une haute priorité à la gestion de la trésorerie et a tenu compte de toutes les recommandations faites à cet égard en 1984. Le Bureau du contrôleur général a accompli des progrès appréciables dans l'établissement de bonnes pratiques de gestion.

1.19 La gestion de la classification des emplois :

À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris des mesures énergiques et directes pour régler les problèmes notés au cours de notre vérification de 1984 concernant la classification des emplois.

1.20 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) :

L'ACDI a fait de sérieux efforts pour mettre en oeuvre les recommandations découlant de notre vérification intégrée de 1984 et réalisé d'importants progrès dans la plupart des cas.

1.21 L'Office national de l'énergie :

L'Office a consenti des efforts tangibles et réalistes pour se plier à nos recommandations.

1.22 Le ministère de la Défense nationale :

Le ministère s'est attaqué en priorité à la mise en oeuvre des recommandations. Des 37 recommandations (8 du Comité des comptes publics et 29 de notre Bureau) exigeant une modification des systèmes ou pratiques de gestion, on a donné suite à 15 d'entre elles; deux autres sont en attente d'une approbation définitive. Dix-huit sont à l'étude alors que deux autres sont en suspens, dans l'attente d'autres décisions.

Notre examen préliminaire du chemin parcouru nous amène à conclure que dans la plupart des cas, le MDN a répondu en tous points aux recommandations et que les mesures prises s'attaquaient à des facteurs qui effectivement appelaient un changement.

1.23 Le ministère des Travaux publics :

Nous avons constaté que toutes nos recommandations avaient fait l'objet d'un examen attentif et que le ministère avait élaboré, au total, 64 plans d'action pour répondre aux observations et aux recommandations du vérificateur général et du CCP.

1.24 Évaluation de programmes :

Compte tenu des résultats de nos diverses vérifications, nous sommes d'avis que depuis 1983, il y a eu amélioration dans la qualité des méthodes d'étude et de compte rendu des évaluations de programmes.

1.25 Les Musées nationaux du Canada sont l'exception. Nous signalons que "bien qu'il y ait eu progrès, d'importants problèmes demeurent".

1.26 J'estime que les députés et les contribuables du Canada devraient se réjouir de ces améliorations véritables. Ce n'est que depuis l'an dernier seulement que j'ai amorcé dans mon Rapport annuel un chapitre sur le suivi. Celui-ci s'avère un outil important de surveillance des progrès tangibles qu'ont réalisés les ministères et organismes.

1.27 Une autre initiative de mon Bureau semble des plus prometteuses. Je veux parler de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux.

L'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux

1.28 Cette année, mon Bureau et le General Accounting Office des États-Unis avons terminé notre Étude conjointe sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ÉRFGF).

1.29 Cette étude a été lancée par suite d'une préoccupation que j'avais exprimée en 1983, dans les sections des Comptes publics réservées respectivement à l'opinion et aux observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada. J'en ai discuté plus avant dans mon Rapport annuel de 1983. À ce moment-là, j'exprimais l'opinion, et je la maintiens, que le gouvernement du Canada devrait fournir dans ses états financiers de l'information qui soit conforme à sa nature et sa substance, et adopter des conventions comptables qui lui permettent de préparer de tels états financiers. J'ai également signalé quelques politiques du gouvernement en matière de comptabilité que je considérais comme étant inappropriées parce qu'elles donnaient lieu à une déclaration fragmentaire des activités du gouvernement, à une déclaration d'éléments d'actif pour des sommes qui dépassent leur valeur, ainsi qu'à un passif non comptabilisé. Je dois faire remarquer que depuis 1983, des mesures ont été prises en vue de régler certains de ces problèmes.

1.30 La question de la fidélité et de l'utilité des états financiers sommaires a des répercussions nombreuses et variées. Ceux qui participent aux discussions puis aux votes concernant les dépenses et programmes, doivent connaître, entre autres, toute la nature et l'importance des engagements antérieurs. Il n'y a pas que les députés. Les économistes, les banquiers et les conseillers à tous les paliers de gouvernement de notre pays ont besoin d'états financiers qui présentent intégralement les données d'importance sur l'ampleur réelle des recettes, des dépenses, du déficit, des besoins financiers et de la dette du gouvernement fédéral.

1.31 Toujours dans l'esprit du thème que j'ai choisi pour ce chapitre, ceux qui sont dotés du pouvoir de dépenser les deniers publics devraient, cela est clair, user de prudence, et devraient connaître et comprendre toute la portée de leurs gestes. Cela s'applique aux députés dans l'exercice de leurs fonctions de législateurs. Cela s'applique également aux planificateurs et aux gestionnaires du gouvernement dans leur recherche des meilleurs choix en matière de dépenses gouvernementales et dans l'intendance des ressources fédérales qu'on leur a confiées.

1.32 L'objet premier de l'ÉRFGF repose sur ma conviction que les besoins des utilisateurs des données financières du gouvernement fédéral doivent orienter la présentation et l'étendue des rapports financiers du gouvernement. Les responsables de notre étude ont donc commencé par déterminer qui sont les utilisateurs des données financières du gouvernement, puis ils ont dégagé et cerné les activités et les besoins en information de ces utilisateurs. Il s'agissait là de la première étape en vue d'en arriver à un consensus sur la présentation et le contenu des rapports et états financiers du gouvernement fédéral.

1.33 Il est sorti de l'ÉRFGF le Rapport sommaire ainsi que le Modèle de rapport financier annuel du gouvernement du Canada et du gouvernement des États-Unis, publiés au mois de mars 1986, et par la suite le Rapport détaillé, publié au mois d'août 1986 par le Bureau du vérificateur général et le General Accounting Office des États-Unis.

1.34 Les besoins des utilisateurs que sont les législateurs, et ceux des planificateurs et des gestionnaires du gouvernement constituent l'élément clé de mon propos. Tout au long de notre Étude, les députés ont dit souhaiter fortement obtenir des données sommaires qui leur permettraient de connaître les tendances au chapitre des indicateurs financiers majeurs, comme le montant de la dette et des dépenses par rapport au produit intérieur brut, ainsi qu'un aperçu général sur une question de politique ou de programme. Ce dont ces utilisateurs ont besoin, c'est d'un tableau clair de la situation financière du gouvernement afin de faciliter leurs tâches qui consistent à exiger que l'on rende des comptes et à évaluer les répercussions financières des mesures du gouvernement sur l'ensemble de la population. Il leur faut à la fois des données financières sommaires auxquelles ils puissent se reporter dans leur examen des politiques proposées et des données détaillées pour les aider à évaluer les coûts probables et les avantages qui pourraient en découler. Ils jugeraient très utile qu'on mette à leur disposition un rapport financier annuel qui constitue une source de données financières sommaires uniformes et complètes, ainsi qu'un renvoi à des sources de renseignements plus détaillées et plus complètes. Les députés ont également indiqué que de telles données seraient plus fiables si elles pouvaient facilement être associées à l'information vérifiée que renferme un rapport financier annuel sommaire. Il faut donc considérer un rapport financier annuel comme un outil de travail essentiel pour les députés.

1.35 De fait, une des réalisations majeures de notre Étude est le Modèle de rapport financier annuel canadien qui est un moyen de répondre aux besoins des députés, car il ne leur apporte pas seulement une conception claire de la nature et de la portée de l'actif et du passif, des besoins financiers, du déficit et de la dette du gouvernement; il leur ouvre également la voie à des sources d'information plus détaillées, dont ils ont besoin au moment de prendre leurs décisions. Je suis d'avis qu'un Rapport financier annuel, selon le Modèle de rapport financier, devrait devenir un document officiel que le président du Conseil du Trésor pourrait déposer devant la Chambre. Il pourrait prendre la forme d'une révision du volume I des Comptes publics ou d'un tout nouveau rapport financier officiel. Je préfère, quant à moi, cette deuxième solution.

1.36 Pour être en mesure de jouer leur double rôle, qui est d'approuver les dépenses proposées et de faire en sorte que le gouvernement assume son obligation de rendre des comptes, veillant ainsi à ce que les deniers publics soient dépensés de façon aussi judicieuse et efficace que possible, les députés doivent avoir en main les outils de travail nécessaires.

Au cours de la réunion de juin 1986 du Comité des Comptes publics, où notre Étude a été discutée, la présidente a insisté sur cette question tout en appuyant fortement l'ÉRFGF :

> Mais le député qui essaie de suivre à la trace le dollar perçu en impôt n'a pas la tâche facile. Je conviens que beaucoup d'entre nous sont des profanes, que la plupart ne sont pas des comptables, que les chiffres sont élevés et que certains programmes sont gros. Mais, ceci étant dit, à partir des premiers renseignements fournis, si l'on veut suivre la chaîne et faire une comparaison, vous conviendrez, je pense, que cela est difficile. Le système actuel est vraiment compliqué et difficile. Je pense qu'il importe de simplifier le système afin que les députés puissent s'acquitter de la tâche pour laquelle ils ont été élus, soit de s'informer de ce qu'on fait des dollars perçus.

1.37 Les planificateurs et les gestionnaires du gouvernement ont également besoin de données financières précises et utiles. Plus particulièrement, les hauts fonctionnaires qui assument des responsabilités d'envergure gouvernementale pourraient se servir du rapport financier annuel suggéré pour donner un tableau global de la santé financière du gouvernement, tableau que l'on ne peut retrouver dans aucun autre document. Un tel rapport serait idéal pour faire état de l'intendance des ressources fédérales par les gestionnaires et du mode de financement des opérations gouvernementales. Il fournirait également aux gestionnaires un cadre général qui leur permettrait de situer leurs propres activités.

1.38 Un rapport financier annuel complet et compréhensible permettrait au gouvernement d'indiquer avec clarté de quelle façon il gère ses ressources publiques, et accroîtrait aussi la crédibilité des gestionnaires fédéraux aux yeux du grand public. Par ailleurs, l'exigence même de produire un tel document complet encouragerait régulièrement la tenue de systèmes et l'adoption de méthodes de gestion financière plus rigoureuses à tous les paliers du gouvernement.

1.39 J'espère que le gouvernement, après avoir étudié les résultats de l'ÉRFGF, révisera ses conventions comptables au besoin, afin de me permettre d'exprimer une opinion sans réserves, puis préparera et publiera un rapport financier annuel qui réponde aux besoins des utilisateurs.

1.40 C'est là une tâche qui pourrait s'accomplir assez rapidement. Outre le Bureau du contrôleur général, les autres intervenants majeurs sont le ministère des Finances et le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés. Ce comité tente d'établir des principes comptables généralement reconnus pour les gouvernements du Canada.

1.41 Le Bureau du contrôleur général et le CCVOSP ont été tenus au courant des progrès de l'ÉRFGF, et ils nous ont apporté une aide et des conseils précieux. Ils examinent actuellement les grandes questions que soulève l'Étude. Il se pourrait que le Canada possède d'ici peu un rapport financier annuel vraiment utile, qui renferme des données financières sommaires les plus pertinentes qui soient.

1.42 L'ÉRFGF, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, la note de service intitulée "Gestion plus serrée des ressources : une nouvelle culture institutionnelle", ainsi que l'initiative du Conseil du Trésor constituent de bonnes nouvelles dans la lutte entreprise pour que les deniers publics soient dépensés de façon plus judicieuse et plus efficace.

1.43 Mais, il y a aussi les mauvaises nouvelles. Parmi celles-ci, mentionnons les dépenses fiscales sur le revenu et l'absence d'objectifs précis.

Les dépenses fiscales

1.44 En 1984 et 1985, j'ai fait ressortir les problèmes qui se posent lorsqu'on se sert des dépenses fiscales pour mettre en oeuvre des politiques et des programmes. Le chapitre 4 du présent Rapport examine en détail bon nombre des éléments en cause lorsque le gouvernement choisit de se servir du régime fiscal pour essayer d'atteindre ses objectifs de politique.

1.45 Cet examen est axé sur quatre questions liées aux dépenses fiscales : les risques que comporte l'utilisation du régime fiscal comme moyen de réaliser des programmes; la gestion des dépenses fiscales; l'utilisation des dépenses fiscales pour financer les sociétés d'État et la pertinence et la qualité de l'information transmise au Parlement à propos de l'utilisation des dépenses fiscales.

1.46 En prenant connaissance du chapitre, le lecteur doit toujours garder en mémoire l'ampleur des dépenses fiscales sur le revenu. Le chiffre n'est qu'approximatif mais, d'après le "Compte du coût des mesures fiscales sélectives" publié par le ministère des Finances en 1985, nous évaluons à quelque 28 milliards de dollars la valeur annuelle des dépenses fiscales.

1.47 Le concept des dépenses fiscales a été largement discuté ces dernières années. Cependant, cela ne nuirait pas de rappeler une fois de plus sa raison d'être.

1.48 Les gouvernements y voient un instrument dont ils se servent pour atteindre leurs objectifs de politique. Ainsi, au lieu d'affecter une somme d'argent à un programme donné, un gouvernement – qui détient aussi le pouvoir d'imposer – choisit parfois de ne pas percevoir les impôts qu'il aurait normalement été en droit de percevoir. Une telle exemption constitue en fait un subside.

1.49 La portée des dépenses fiscales a pris tellement d'importance pour l'économie canadienne tout entière que, de l'avis du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, "...depuis dix ans, le gouvernement préfère subventionner par le biais des dépenses fiscales ...".

1.50 Les dépenses fiscales dont il est question dans le présent chapitre concernent l'impôt sur le revenu; on peut les répartir en plusieurs catégories. La première représente les modifications universelles apportées à l'ensemble du régime fiscal sur le revenu, conçues en vue de le rendre plus équitable. L'exemption en raison d'âge en est un bon exemple. Cette exemption ne me pose aucun problème. Elle ne comporte pas en soi de risque élevé pour les deniers publics et la réalité et l'apparence de l'équité fiscale semblent maintenues.

1.51 En tant que vérificateur, je suis plutôt préoccupé par une deuxième catégorie de dépenses fiscales. Il s'agit des dispositions législatives sélectives qui encouragent certains contribuables ou groupes de contribuables à entreprendre des actions précises. C'est le cas, par exemple, du programme concernant les immeubles résidentiels à logements multiples ou du programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique. L'utilisation du régime fiscal sur le revenu à ces fins pose des problèmes nombreux et complexes. Mais l'un de ces problèmes est fondamental et prépondérant.

1.52 L'élément clé de notre système gouvernemental fut l'adoption de mesures permettant au Parlement d'avoir le dernier mot sur la façon dont le gouvernement dépense les deniers publics. Les principaux éléments en sont le contrôle de l'impôt, le contrôle des dépenses, une vérification des comptes et finalement un examen rigoureux de la part du Comité des comptes publics. À l'heure actuelle, l'utilisation des dépenses fiscales, comme l'indique notre chapitre, sape réellement ces contrôles.

1.53 De nos jours, la complexité du gouvernement et l'importance de son rôle sur l'ensemble de l'économie ont fait en sorte que l'on a consacré beaucoup de travail, d'imagination et d'efforts pour s'assurer que les méthodes de contrôle et d'obligation de rendre des comptes soient mises en place pour déterminer comment les deniers publics ont été dépensés en termes de dépenses directes, à quelles fins et pour quelles raisons. Mon Bureau joue un rôle de premier plan pour découvrir si ces méthodes existent et si elles opèrent avec efficacité. À l'heure actuelle, le recours aux dépenses fiscales a pour effet de contourner nombre de ces contrôles et procédés. C'est comme si un médecin s'attardait à soigner d'autres blessures alors que l'une des artères vitales est perforée.

1.54 Cette carence dans le contrôle et la responsabilité financière en matière d'utilisation des dépenses fiscales découle de divers facteurs énoncés au chapitre 4. Cette situation dans son ensemble donne lieu à toute une série de problèmes qui s'y rattachent et dont traite également le chapitre.

1.55 Quatre de ces facteurs et problèmes sont si importants que j'ai jugé bon d'en faire part à la Chambre des communes dans le présent chapitre qui porte sur les questions d'une importance et d'un intérêt particuliers.

1.56 Premièrement, comme le chapitre 4 l'illustre abondamment, les risques élevés que comporte l'utilisation du régime fiscal comme mode de réalisation des programmes exigent que tous ces programmes soient assujettis à des procédés qui tiennent compte de ces risques et qui permettent d'y faire face. Cependant, il faut comprendre que, même si de bons

procédés peuvent contenir de tels risques, ils ne les élimineront pas. Il y a un certain risque lorsqu'on a recours au régime fiscal sur le revenu pour réaliser des programmes.

1.57 Deuxièmement, cette utilisation de la Loi de l'impôt sur le revenu pour financer des programmes peut avoir une dangereuse incidence sur l'intégrité du régime fiscal. Le maintien de l'intégrité est essentiel à la survie d'un régime fiscal qui dépend dans une large mesure de l'auto-évaluation. Lorsqu'on se sert de la Loi sur l'impôt pour atteindre les objectifs économiques ou sociaux escomptés, il devient souvent nécessaire de sacrifier l'équité. Il s'ensuit que le fait de ne pas évaluer des programmes fiscaux en fonction d'un manque potentiel d'équité, c'est s'engager dans un sentier dangereux. Mais la question ne s'arrête pas là. Dans le but d'éviter que les contribuables n'utilisent les allégements fiscaux de façons qui, bien que légales, ne sont ni prévues ni voulues par le Parlement, il faut rendre la Loi sur l'impôt encore plus détaillée et plus complexe.

1.58 Néanmoins, il est à peu près impossible d'éliminer de telles situations d'évitement fiscal. Il s'ensuit que les hauts fonctionnaires des Finances et du Revenu national, Impôt se font les défenseurs de l'intention première du programme fiscal, face à l'entêtement de conseillers et experts bien rémunérés, qui sont à la recherche de moyens d'étendre les possibilités d'évitement fiscal qui leur sont offertes. Il s'agit d'un conflit à peu près entièrement stérile, qui vient ajouter des complications au régime fiscal et qui donne de plus en plus à penser aux contribuables qui n'ont pas recours à des experts que le système n'est ni juste ni équitable pour eux et que ce sont les mieux nantis qui en tirent tous les avantages.

1.59 Si on ne remédie pas à cette situation, il se pourrait qu'on engage la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada sur un terrain glissant jusqu'à confondre l'évitement fiscal, qui est une opération légale (sauf en cas d'infraction aux règles) et l'évasion fiscale qui, elle, est illégale.

1.60 Troisièmement, cette mise en question de l'intégrité, de l'équité et de la crédibilité du régime fiscal se voit donner une nouvelle impulsion par la législation fiscale rétroactive conçue à l'intention d'une seule entité. Cela semble avoir été le cas pour les modifications au régime fiscal qui pourraient profiter à la Dome Petroleum dans le cadre de son acquisition de la Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited.

1.61 Quatrièmement, pour faire écho à ce que je viens de dire, mais aussi dans la perspective plus large de toute la documentation dont les députés peuvent disposer, les données communiquées au Parlement au sujet des programmes financés par le biais des dépenses fiscales sont plutôt faibles. Le Plan financier ne divulgue pas la réaffectation prévue des ressources financières, lorsque celle-ci doit être accomplie par le biais du régime fiscal. Le Budget des dépenses ne divulgue pas l'étendue prévue des dépenses gouvernementales lorsqu'on a recours aux dépenses fiscales. Les Comptes publics ne divulguent pas toute l'étendue des dépenses fiscales, bien qu'ils soient censés faire état des opérations financières que le gouvernement a effectuées.

1.62 Le Parlement se voit donc contrecarré et frustré dans l'accomplissement de sa double tâche qui consiste à approuver les dépenses proposées et à tenir le gouvernement comptable de ses activités financières.

1.63 L'annexe C du présent Rapport comporte le quatorzième rapport du Comité permanent des comptes publics, qui traite de l'audience de ce comité au sujet de mes observations de vérification de 1984 concernant le crédit d'impôt pour la recherche scientifique.

1.64 Les recommandations du comité sont tellement pertinentes par rapport à notre examen critique plus étendu de l'utilisation des dépenses fiscales que je tiens à les inclure ici.

> Votre Comité recommande que le gouvernement évite de recourir au préfinancement pour ce qui est des programmes de dépenses fiscales.
>
> Votre Comité recommande, qu'à l'avenir, le ministre des Finances dépose au Parlement un document exposant les résultats des consultations menées sur les conséquences des projets de dépenses fiscales avant l'adoption du projet de loi portant sur la dépense fiscale proposée.
>
> Votre Comité recommande qu'à l'avenir, le ministre des Finances fasse rapport au Parlement de tout changement prévu dans l'interprétation de la législation en matière de dépenses fiscales.
>
> Votre Comité déplore que le ministère des Finances n'ait pas institué des mécanismes efficaces de contrôle et recommande que des dispositions soient immédiatement prises pour s'assurer que des mesures de contrôle efficaces sont en place pour rationaliser dans l'avenir l'utilisation des fonds publics affectés à d'autres programmes de dépenses fiscales.
>
> Votre Comité recommande que le ministre des Finances :
>
> - dépose un rapport annuel énonçant les objectifs, les progrès et les coûts prévus de tout important programme de dépenses fiscales; et
>
> - mette au point un mécanisme par lequel il serait possible de modifier rapidement un programme de dépenses fiscales en difficulté.
>
> Votre Comité recommande que le Ministère :
>
> - se dote d'un système global d'évaluation des programmes en s'inspirant du "Guide sur la fonction de l'évaluation de programme" publié par le Bureau du Contrôleur général; et
>
> - veille à ce que tous les programmes de dépenses fiscales fassent l'objet d'une évaluation de programme.

1.65 En soulignant l'importance de ces recommandations précises, je considère que notre examen plus général de cette année concernant l'utilisation des dépenses fiscales pour financer des programmes du gouvernement donne la mesure des risques qui y sont liés.

1.66 Il se pourrait que le régime fiscal soit un mécanisme approprié pour réaliser certains programmes à grand déploiement. Cependant, notre examen vise à faire ressortir le fait que l'utilisation du régime fiscal pour réaliser nombre de programmes aux visées plus limitées a comporté de très grands risques pour les deniers publics. J'applaudis devant les efforts que fait le gouvernement pour cerner ces risques et les contenir, mais il est essentiel que les députés, en tant qu'ultimes protecteurs des deniers publics, aient en main une information complète, et en temps opportun, sur l'étendue des risques reliés à des programmes précis.

1.67 Si on veut s'assurer que l'optimisation des ressources joue un rôle convenable dans le choix de l'instrument approprié, il est également essentiel que les responsables des décisions sur le financement des programmes étudient, à l'étape de la présentation de programme, les méthodes possibles de réalisation.

1.68 Certaines expériences canadiennes concernant les dépenses fiscales se sont avérées plutôt déplorables. En tant que vérificateur général pour le Parlement, je ne saurais assez insister sur le fait que la Loi de l'impôt sur le revenu en est une qui comporte des risques élevés lorsqu'on s'en sert pour réaliser des programmes, à moins que des procédés convenables aient été mis en place. Le fait de ne pas avoir agi à temps pour éliminer les mécanismes reconnus d'évitement fiscal a entraîné des pertes de centaines de millions de dollars en recettes. La possibilité demeure que le même état de choses se répète. Cette absence latente de contrôle de l'utilisation des dépenses fiscales, pourrait bien constituer, à cause de son ampleur, une des carences les plus graves dans l'histoire du Canada en ce qui concerne le contrôle par le Parlement des deniers publics.

La nécessité de fixer des objectifs précis

1.69 L'une des questions dont j'ai traité dans mon Rapport de l'an dernier refait surface dans certains chapitres de cette année. En 1985, j'écrivais qu'il est souvent difficile de voir pourquoi certains programmes sont entrepris et que, si les objectifs d'un programme en particulier sont imprécis, il est difficile pour le Comité des comptes publics de déterminer si on a atteint l'optimisation des ressources dans la réalisation de ces objectifs.

1.70 Il serait naïf de ne pas convenir que cette observation cache une grande partie de l'expérience économique du Canada. De tout temps, les gouvernements ont essayé d'atteindre des objectifs sociaux de concert avec d'autres priorités.

1.71 Ces tentatives constituent l'un des éléments de ce que le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes appelle "la subvention universelle" dont se sont servis les gouvernements "pour redistribuer les revenus, pour venir en aide aux entreprises en difficulté, pour fournir des services essentiels et pour encourager certains comportements économiques ou sociaux."

1.72 Les décisions qui président à l'appui de tels programmes de la part du gouvernement constituent des décisions d'ordre politique. Et je ne les remets pas en question. De fait, dans notre pays, de nombreux observateurs sont fortement d'avis que les efforts déployés pour atteindre des objectifs sociaux tout en atteignant dans un même temps d'autres objectifs économiques sont logiques et humanitaires. Dans sa plus large perspective, on pourrait illustrer cette association d'objectifs en se reportant à deux chapitres du présent Rapport.

1.73 Le chapitre 8 fait état de notre vérification intégrée du ministère de l'Agriculture. Comme nous le reconnaissons bien dans notre vérification, le mandat de ce ministère est complexe. Le ministère, qui repose sur quelque 40 lois du Parlement, fait face à toute une gamme d'impératifs immédiats et dont il ne peut se désister; en effet, il joue un rôle prépondérant pour ce qui est de s'assurer non seulement que les consommateurs canadiens puissent acheter des produits agricoles à un prix raisonnable, mais aussi que les exportations agricoles du Canada, qui s'élèvent à plus de 10 milliards de dollars, restent compétitives. Beaucoup d'agriculteurs canadiens sont aux prises avec des problèmes financiers apparemment insurmontables. Sur la scène internationale, il existe ce que l'on appelle une guerre commerciale dans le domaine agricole. On dit que la dégradation des sols coûte au Canada environ 1 milliard de dollars chaque année. Entre temps, l'emploi d'un million et demi de Canadiens dépend du domaine agricole, de l'alimentation ou d'autres secteurs de notre économie qui s'y rattachent.

1.74 Il devient donc des plus évidents que chacun des programmes du ministère doit tenir compte de toute une série d'objectifs et de conséquences. Il s'agit là d'une tâche ardue. Et, lorsque nos vérificateurs examinent si ces programmes ont été gérés avec le souci de l'économie et de l'efficience, nous devons nous familiariser avec la complexité des objectifs et avec les conséquences qu'ils comportent.

1.75 On retrouve dans le chapitre 10, qui fait état de la vérification du ministère des Pêches et des Océans, une situation semblable. Notre vérification de cette année porte principalement sur les pêches dans le Pacifique. Nous voulions examiner de quelle façon le ministère gère les pêches à l'étape où les décisions importantes sont prises : en remontant à la source, c'est-à-dire aux pêcheurs.

1.76 Or, si le mandat du ministère consistait simplement à s'assurer que chaque poisson est pêché et commercialisé au plus bas coût possible tout en s'assurant que la reproduction de cette ressource, qui se renouvelle naturellement, ne s'épuise pas, sa tâche serait relativement simple. Cependant, la réalité est tout autre. Les pêcheurs commerciaux et les pêcheurs sportifs se font une concurrence acharnée. De plus, les autochtones ont, par tradition, des droits en matière de pêche. La technologie moderne a contribué à engendrer une surcapacité d'exploitation de la flotte de pêche, à un moment où beaucoup de ceux qui dépendent de la pêche ont des dettes élevées et des revenus incertains.

1.77 Cela signifie donc que toutes les décisions sont lourdes de conséquences économiques et sociales qui vont bien au-delà de la simple récolte d'une ressource renouvelable de façon aussi efficiente et économique que possible. Et, une fois de plus, notre

vérification tient compte de ces facteurs lorsque nous cherchons à communiquer au Parlement les problèmes que connaît le ministère.

1.78 Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes opte pour critiquer ce genre d'utilisation des programmes, par exemple ceux de l'agriculture ou des pêches pour promouvoir des activités "sociales", en l'identifiant comme l'un des éléments de cette "subvention universelle". D'autres observateurs pourraient adopter la position contraire et considérer que cet amalgame d'objectifs de programme représente bien le Canada. Le Groupe de travail estime que "L'économie canadienne est ... devenue une espèce de Gulliver, entravée qu'elle est par la myriade des liens lilliputiens que sont les subventions. Pris un à un, ces liens ne la gênent guère; ensemble, ils la paralysent." Certains pourraient arguer du fait que ces liens tissent la toile qui forme le canevas de notre pays.

1.79 Ces réalités posent deux problèmes à un vérificateur. Le premier est inévitable. Je le répète, il faut rester au courant du fait que bon nombre de programmes ont plus d'un objectif, et il faut associer l'optimisation des ressources aux objectifs divers, complexes et souvent contradictoires d'un même programme.

1.80 Cependant, le deuxième problème ne devrait pas exister. Il se pose lorsque les objectifs d'un programme particulier sont mal définis. Le simple fait que bon nombre de projets ont des objectifs multiples suppose que les responsables de l'établissement des objectifs d'initiatives spéciales devraient s'assurer que ces objectifs soient définis avec clarté. Autrement, il est impossible pour le Parlement ou pour le vérificateur de déterminer dans quels cas l'on s'est soucié suffisamment de l'optimisation des ressources.

1.81 La section du chapitre 14 réservée aux projets d'immobilisations traite de la construction du complexe Guy-Favreau, au centre-ville de Montréal, par le ministère fédéral des Travaux publics. Le projet date de 1966, alors qu'on avait décidé de réunir dans un même immeuble tous les fonctionnaires fédéraux du centre de Montréal. Ce complexe est presque devenu une étude de cas tellement les objectifs ont été modifiés puis remodifiés. En 1976, assurer une forte présence fédérale à Montréal était devenu l'objectif. Et c'est ainsi semble-t-il que, pendant deux décennies, principalement en raison d'une tension entre la nécessité d'espaces de bureaux et l'objectif ultérieur, nettement plus politique, les étapes de conception, de planification, de définition de projet, d'analyse d'options, et ainsi de suite, ont fait en sorte qu'il y a eu une escalade cauchemardesque des coûts et que l'on a transmis de l'information erronée aux députés.

1.82 On trouve d'autres exemples d'objectifs qui prêtent à confusion au chapitre 6, qui traite de certains programmes administrés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Il y est question, entre autres, du Programme des subventions et contributions pour la création d'emplois (SCCE), mis sur pied en 1982. Ce programme a été conçu pour injecter des fonds dans les programmes de création directe d'emplois pour les chômeurs, par le biais de projets locaux. Aux yeux du vérificateur, le SSCE comporte plusieurs caractéristiques de nature inquiétante.

1.83 Premièrement, les critères d'admissibilité sont beaucoup trop généraux, ouvrant la porte à l'approbation d'à peu près n'importe quel projet.

1.84 Deuxième caractéristique, qui contrevenait aux bons procédés d'obligation de rendre des comptes : il y avait très peu de garanties pour s'assurer que le programme atteindrait ses objectifs premiers. Le rôle de la CEIC se limitait à celui d'intermédiaire; en effet, elle n'avait aucun pouvoir décisionnel en ce qui concerne la qualité des projets approuvés. Ce sont plutôt des ministres et des députés qui jouaient le rôle prépondérant dans le cadre du processus de sélection. En conséquence, des projets ont été annoncés publiquement avant même que les représentants de la Commission les aient examinés et d'autres ont été approuvés alors qu'ils tenaient peu compte de l'économie et de l'efficacité dans la création d'emplois pour les chômeurs.

1.85 Troisième élément du programme, les projets pouvaient être financés soit par le biais de subventions, soit par le biais de contributions. La différence essentielle est que les contributions sont assujetties à la surveillance et la vérification, alors que les subventions ne le sont pas. On a distribué 96 p. 100 des fonds sous forme de subventions. Or, en autorisant l'utilisation de subventions pour financer des projets d'immobilisations, le Conseil du Trésor créait des exceptions à ses propres politiques que pourtant il prônait.

1.86 Devant cet état de faits, il ne faut pas s'étonner que le Programme de contributions et subventions à la création d'emplois ait fort peu contribué à la création réelle d'emplois, pas plus que du fait qu'avec ses caractéristiques très généreuses il semble, à toutes fins pratiques, n'avoir été qu'un instrument pour acheminer les fonds aux régions du Canada les plus favorisées au plan politique.

1.87 Le chapitre 7, qui porte sur notre vérification intégrée du Service correctionnel du Canada (SCC), fournit un autre exemple des coûts supplémentaires qu'entraîne le fait que des objectifs autres que les objectifs de programmes dominent le processus décisionnel. Notre vérification a démontré que, pour conférer des avantages économiques comme un accroissement de l'emploi dans une région défavorisée, le SCC se voyait contraint de construire des établissements à certains endroits précis. Pour respecter ces exigences et d'autres qui y étaient reliées, le SCC a dû construire des établissements de niveau de sécurité supérieur à celui requis par les besoins de ces programmes. Les projets comportent la construction de cellules d'isolement protecteur.

1.88 Lorsqu'il a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor pour l'un des projets, le SCC n'a pas fourni au Conseil des données à jour sur la capacité excédentaire des établissements à sécurité maximale de la région qui auraient pu répondre aux besoins visés par le projet. Le Conseil n'était donc pas au courant de la possibilité de recourir à cette capacité excédentaire pour répondre aux besoins de cellules d'isolement protecteur. Par conséquent, l'information fournie au Conseil du Trésor n'était pas suffisante pour permettre au Conseil de prendre une décision éclairée tout en tenant dûment compte des besoins du programme et de l'économie.

1.89 Les décisions de construire les deux établissements à isolement protecteur ont trois répercussions importantes :

- Comme la construction de cellules d'isolement protecteur et de cellules à sécurité maximale coûte beaucoup plus cher que la construction de cellules à sécurité moyenne, le SCC s'est engagé dans des dépenses supplémentaires inutiles. D'après notre estimation la plus prudente, ces coûts supplémentaires s'élèveront à quelque 49 millions de dollars.

- Bien que l'on prévoie une capacité excédentaire dans les établissements dotés de cellules d'isolement protecteur et dans les établissements à sécurité maximale, les établissements à sécurité moyenne ne suffiront pas à la demande. C'est dans les régions de l'Est du Canada que se fera sentir cette capacité excédentaire à ces niveaux, alors qu'il y aura pénurie dans les régions de l'Ouest. Dans toutes les régions, il y aura une pénurie de la capacité dans les établissements à sécurité moyenne.

- Il se pourrait que cette situation ait une incidence néfaste sur l'objectif de programme du SCC, qui consiste à préparer la réinsertion des détenus dans la société.

1.90 J'ai déjà dit que le fait en soi de fixer plus d'un objectif au moment du lancement d'un programme ne me préoccupe pas. C'est même une tradition canadienne qui présente de nombreux aspects positifs. Cependant, il s'agit d'une tradition qui pourrait facilement être appliquée à mauvais escient. Il me semble que cela a bien pu être le cas de ces projets de construction.

1.91 Les problèmes illustrés par ces exemples, c'est-à-dire les objectifs autres que les besoins du programme, ont deux conséquences d'une portée considérable.

1.92 La première constituait le thème du premier chapitre, dans mon Rapport de l'an dernier. Il s'agit de la pertinence et de la qualité de l'information communiquée aux députés; j'ai déjà abordé cette question plus tôt, au sujet de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux. Je n'y reviendrai donc pas, mais je tiens à souligner que lorsque les députés reçoivent une information insuffisante ou erronée à propos, par exemple, d'un grand projet d'immobilisations, ils sont privés d'éléments essentiels pour approuver les dépenses qui se rapportent à ce projet. Ils sont également dans le noir lorsqu'ils doivent s'acquitter de leur responsabilité de déterminer si les deniers publics ont été dépensés de façon correcte et judicieuse.

1.93 La deuxième s'intègre, on ne peut mieux, dans le thème de ce chapitre. Voici comment je peux le formuler. Dans leur note de service de février 1986, le Greffier du Conseil privé et le Secrétaire du Conseil du Trésor promettaient qu'une "...prime reconnaîtra le mérite des gestionnaires et des ministères qui gèrent bien leurs activités et atteignent les objectifs de leurs programmes sans dépasser leurs budgets." Les auteurs indiquaient également que "... nous devons modifier notre culture institutionnelle et l'axer sur les économies plutôt que sur les dépenses."

1.94 J'applaudis à ces opinions et au but qui les motive. Cependant, pour que ces désirs deviennent réalité, la nouvelle "culture institutionnelle" doit aller de pair avec la nouvelle attitude politique en ce qui concerne la véritable raison d'être des programmes. Les fonctionnaires ne sont pas dupes. Si, au moment de l'élaboration des solutions les plus efficaces pour réaliser les projets ou programmes, les hauts fonctionnaires d'un ministère se rendent bien compte qu'en réalité, l'optimisation des ressources cède le pas à d'autres priorités au moment de la décision finale; pire encore, s'ils sont conscients du fait que la décision de mettre en oeuvre un programme en particulier a déjà été prise et que devant le fait accompli, on leur demande de produire un document d'exigences opérationnelles pour appuyer cette décision, alors on peut difficilement blâmer les fonctionnaires de devenir sceptiques devant l'ensemble du processus.

1.95 La même note du Greffier du Conseil privé et du Secrétaire du Conseil du Trésor pose un défi aux sous-ministres : "Il vous faudra exhorter votre personnel à réduire les dépenses et à accroître sa productivité." Par ailleurs, sur la foi des chapitres que renferme le présent Rapport ainsi que de ceux des années antérieures, il semble que les planificateurs et les gestionnaires de la fonction publique doivent être convaincus que leurs efforts et propositions en vue d'atteindre l'optimisation des ressources sont pris aux sérieux au moment où sont prises les vraies décisions.

1.96 Certains événements passés ont rendu les fonctionnaires sceptiques, et je ne peux les en blâmer.

1.97 Dans l'étude sur les "Entraves à une gestion productive dans la fonction publique" que l'on retrouve dans mon Rapport de 1983, la principale constatation résidait dans le fait que les priorités politiques ont une grande incidence sur la gestion productive :

> Le processus politique comprend des préoccupations qui tendent à éclipser et à supplanter, dans une certaine mesure, la gestion productive. ... les politiciens se font rarement élire pour avoir concentré leurs efforts sur une gestion productive d'opérations ministérielles.

1.98 Notre étude se poursuivait en précisant que "nous ne mettons certainement pas en question le processus politique." Néanmoins, il faudrait trouver une façon de minimiser le dilemme qui se pose aux fonctionnaires, auxquels on demande, dans un même temps, d'atteindre l'optimisation des ressources et de mettre en oeuvre des programmes qui sont rendus plus dispendieux, notamment parce qu'il faut, par exemple, atteindre également les objectifs en matière de développement régional.

1.99 Il faut trouver les moyens qui permettront que l'on énonce clairement le fait que de nombreux programmes comportent plus d'un objectif. Une telle transparence et une telle clarté pourraient faire beaucoup pour rétablir le moral et la détermination chez les fonctionnaires, plus spécialement au moment où on leur demande d'adhérer à la nouvelle culture institutionnelle de gestion plus serrée des ressources.

L'obligation de rendre compte de ses activités et la motivation

1.100 **Comment s'acquitter de l'obligation de rendre des comptes.** Il y a deux éléments essentiels pour s'assurer que les deniers publics soient dépensés avec bon sens et efficacité. Il faut, en premier lieu, avoir une bonne idée des coûts réels des programmes du gouvernement. En deuxième lieu, il faut encourager tous ceux qui servent le public, qu'ils soient élus ou non, à faire en sorte que cette nouvelle culture institutionnelle d'économie plutôt que de dépense devienne une réalité.

1.101 L'un des principaux objectifs de notre Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux consistait justement à mieux saisir le coût réel des programmes gouvernementaux. Si le gouvernement adopte le Rapport financier annuel proposé dans le cadre de l'ÉRFGF, il faudra que les hauts fonctionnaires des ministères aient une très bonne idée des coûts réels des programmes, afin d'établir les chiffres aux fins de ce rapport.

1.102 Je conviens qu'il n'est pas facile pour les gestionnaires de la fonction publique de devenir plus soucieux et plus responsables des coûts. J'ai déjà écrit à propos de l'ambiguïté des tâches que les ministères sont souvent tenus d'accomplir. À cette situation vient s'ajouter la constatation que les ministères qui desservent le grand public s'attirent beaucoup plus d'applaudissements pour avoir accompli leur travail que pour avoir essayé d'effectuer le travail à un coût minimal. Le souci de l'économie chez les fonctionnaires, depuis toujours, n'a ni été reconnu, ni récompensé. De plus, la responsabilité financière est compliquée par le fait que, dans l'ensemble du gouvernement, il existe une fragmentation entre les systèmes budgétaires, les systèmes de passation de marchés et les systèmes d'acquisition, ainsi qu'entre tous ces systèmes et le processus décisionnel proprement dit qui comporte une dimension politique essentielle.

1.103 Il n'en reste pas moins qu'il est possible de démontrer à maintes reprises, à l'aide des chapitres du présent Rapport, la nécessité d'un bien meilleur système de comptabilisation des coûts.

1.104 Le chapitre 13 fait état de notre vérification intégrée des Anciens combattants. J'ai l'impression que le Parlement, les anciens combattants eux-mêmes et le grand public estiment que le ministère remplit son mandat en aidant les anciens combattants et leurs familles à obtenir les avantages et services auxquels ils ont droit. Il reste que mon mandat consiste à déterminer si les services en question sont assurés en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. Or, notre vérification démontre que dans certains cas, il n'en est pas ainsi.

1.105 Par exemple, des paiements incorrects d'allocations aux anciens combattants ont donné lieu à des paiements en trop qui dépassent de beaucoup les 20 millions de dollars que le ministère consacre à l'administration du programme. On aurait pu prendre un certain nombre de mesures rentables pour minimiser ce problème. D'ailleurs, certaines d'entre elles sont en voie d'application.

1.106 Nous avons également indiqué que le ministère avait consacré plus de 17 millions de dollars à l'élaboration d'un système informatique pour administrer le programme. Cependant, les améliorations promises n'ont pas été concrétisées, en partie parce que la conception du système n'a pas mis à profit les possibilités d'accroître l'efficience.

1.107 Nous décrivons ainsi la gestion financière du Portefeuille des anciens combattants :

> Notre analyse nous a permis de relever certaines faiblesses importantes en matière de contrôle interne et nous avons également constaté que l'on n'avait pas accordé suffisamment d'importance et d'attention aux conséquences financières des décisions. À cela s'ajoute le fait que les gestionnaires considèrent que les nombreuses données sur la gestion financière sont inutiles ou peu fiables.

1.108 Nos vérifications démontrent sans relâche que, s'il n'y a pas vraiment exigence d'une responsabilité à l'égard des coûts, personne ne se préoccupe de consigner ou de consolider les coûts totaux des programmes. À titre d'exemple frappant : les publications que les ministères fédéraux produisent et distribuent gratuitement au grand public. Ces publications peuvent s'avérer un moyen de communication des plus efficaces. Cependant, comme l'indique notre vérification spéciale des publications gratuites, dont les résultats sont donnés au chapitre 14 à propos de quatre ministères particulièrement actifs dans le domaine de la diffusion de l'information, les coûts importants de la distribution de publications gratuites, dans bon nombre de cas, n'ont pas été évalués de façon régulière et systématique avant la publication ou colligés après la publication. Dans la majorité des cas, le principal élément de coût utilisé dans la planification et la budgétisation ne se fondait que sur le coût de l'impression, sauf lorsqu'on passait des contrats avec le secteur privé.

1.109 Il reste que, comme nos constatations le font ressortir, les coûts réels d'impression ne constituent que l'un des éléments dans le cas d'une publication. Les coûts les plus élevés sont les coûts "cachés" : planification, conception, rédaction, correction, traduction, traitement de textes, arts graphiques, publicité, distribution et entreposage. Les résultats de notre vérification me portent à conclure que, dans la majorité des cas, les coûts réels de production ne sont ni évalués au préalable, ni consignés après coup. Il va sans dire qu'il est difficile d'en arriver à une comptabilisation des coûts lorsque les coûts d'un programme ne sont pas systématiquement consignés.

1.110 Les résultats de notre vérification des pêches dans le Pacifique (ministère des Pêches et des Océans - chapitre 10) résument bien ma préoccupation générale :

> Dans le cadre de son système actuel de planification et de budgétisation, la région ne gère pas ses ressources régionales de façon à s'assurer que l'on satisfait aux exigences des programmes à un coût raisonnable.
>
> Si tous ces secteurs présentent des lacunes, c'est parce que la région ne perçoit pas l'amélioration de la gestion des ressources comme une priorité. La principale préoccupation de la région consiste à faire face aux problèmes

quotidiens qu'entraîne la gestion des pêches. Elle insiste très peu sur la gestion de ses ressources totales dans le but d'atteindre les résultats ou objectifs fixés.

1.111 À mon avis, tant que l'amélioration de la gestion des ressources ne sera pas considérée comme une priorité dans l'ensemble de l'administration gouvernementale, on n'aura ni l'incitation ni les rouages nécessaires pour veiller à ce que les programmes soient réalisés à un coût minimal.

1.112 **Gestion et contrôle financiers.** L'Étude de la gestion et du contrôle financiers est l'un des grands projets déjà en cours au sein de mon Bureau. Les constatations de cette étude seront au centre de mon Rapport de 1987. Cette étude consiste en l'examen de la gestion et du contrôle financiers au sein de divers ministères ainsi que des organismes centraux, et elle constituera un suivi de l'examen effectué par mon Bureau, il y a 10 ans. On se rappellera que cet examen avait donné lieu à la mise en place de nouveaux systèmes et contrôles financiers ainsi qu'à la tentative de renforcer les systèmes et contrôles en place. Il avait également donné lieu à l'amélioration des données contenues dans le Budget des dépenses, grâce à la création des Parties III. Par ailleurs, notre examen antérieur avait constitué un des importants facteurs qui ont incité le gouvernement à créer le Bureau du contrôleur général.

1.113 Ces initiatives ont mené à un niveau amélioré d'obligation de rendre des comptes au sein du gouvernement. Cependant, les questions fondamentales restent sans réponse. Est-ce que les décideurs et les gestionnaires reçoivent les données financières dont ils ont besoin pour prendre des décisions valables et administrer les programmes de façon rentable? Les données qui leur sont fournies sont-elles exactes, complètes, opportunes? Les données fournies aux ministres par des ministères et, par le fait même, aux députés, sont-elles pertinentes et opportunes?

1.114 Ces questions ainsi que toute une gamme d'autres questions qui s'y rapportent font le sujet de notre Étude. Il se pourrait également que le secteur public ait tendance à prendre pour acquis que l'imposition de contrôles garantit l'obligation de rendre des comptes. Par ailleurs, l'exercice de contrôles largement centralisés pourrait s'avérer improductif, faisant perdre son temps au gestionnaire hiérarchique et risquant d'entraver ou restreindre l'initiative. Notre nouvelle Étude se penchera également sur ces questions.

1.115 En fin de compte, il ne suffit pas d'améliorer les systèmes d'obligation de rendre des comptes pour améliorer l'optimisation des ressources au chapitre des deniers publics, mais il faut se préoccuper de deux éléments essentiels dans toute entreprise. D'abord le leadership, et dans le secteur public, il s'agit de la volonté politique véritable de maximiser l'économie, l'efficience et l'efficacité. Ensuite la motivation, qui suppose que les fonctionnaires s'engagent réellement à atteindre des objectifs communs et qu'ils ont le sens du devoir accompli et se sentent valorisés s'ils parviennent à atteindre ces objectifs. Mais, pour ce faire, il faut qu'ils soient assurés d'obtenir une reconnaissance ainsi qu'une récompense tangible.

1.116 Cependant, avant d'aborder la double question de leadership et de motivation, j'aimerais traiter plus précisément de la question de l'obligation de rendre des comptes.

1.117 **Crédits et autorisations.** Quoique l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux ainsi que nos examens de la gestion et du contrôle financiers nous permettent d'accomplir un important travail, le principal contrôle financier reste celui qu'exerce le Parlement sur les deniers publics. Or, d'après les résultats obtenus dans le cadre des vérifications effectuées par mon Bureau, on ne peut pas prendre ce contrôle pour acquis. Au cours des 10 dernières années, nous avons rapporté plus de 175 cas de non conformité ou de conformité douteuse aux lois portant affectation de crédits, à la Loi et au Règlement sur l'administration financière, ainsi qu'à d'autres lois adoptées par le Parlement. Nous avons également signalé nombre de cas d'infraction aux directives et lignes directrices du Conseil du Trésor et du Cabinet.

1.118 Le contrôle qu'exerce le Parlement sur les deniers publics prend ses assises sur le contrôle de la fiscalité, sur l'affectation des fonds, sur la Loi sur l'administration financière et sur les lois qui régissent les divers programmes du gouvernement. Bien que, prises isolément, des infractions à la loi de l'impôt, aux lois portant affectation de crédits ainsi qu'à d'autres lois puissent paraître banales, elles érodent lentement, si on les réunit, les fondations du contrôle exercé par le Parlement sur les deniers publics. Les ministres et autres fonctionnaires sont tenus, au même titre que tous les Canadiens, de respecter les lois adoptées par le Parlement.

1.119 La Loi sur l'administration financière énonce les règles et procédés fondamentaux que les cadres publics, qui sont responsables de l'administration des deniers publics, y compris les ministres, doivent respecter. Elle prescrit également que les cadres publics signalent à leurs supérieurs tous les cas d'infractions à la loi et au règlement.

1.120 Le Parlement exige aussi que le vérificateur général examine dans quelle mesure le gouvernement en place respecte toutes ces lois et qu'il en fasse rapport. Je suis tenu de signaler à la Chambre des communes tous les cas où les deniers publics n'ont pas été dépensés conformément aux autorisations, de même que les cas où ils ont été dépensés à des fins autres que celles qu'avait votées le Parlement.

1.121 Dans le but d'aider le Parlement à déterminer avec rigueur si le gouvernement utilise les deniers publics aux fins autorisées, j'ai demandé à mes vérificateurs de renforcer désormais leurs examens de la conformité aux lois portant affectation de crédits et autres textes de lois.

1.122 **Problèmes qui se posent à une société d'État.** Dans le chapitre de cette année sur les notes de vérification - le chapitre 3 -, nous exposons les difficultés qu'a éprouvées la Société Radio-Canada durant la mise en place d'un nouveau système d'information financière complexe et, partant, son incapacité à tenir des registres comptables appropriés, en 1985-1986. En raison de cette lacune dans la tenue de registres comptables appropriés, la direction ne peut produire un compte rendu complet à l'intention du Conseil d'administration. Dans un même temps, la Société n'est pas en mesure de fournir

au gouvernement et, ultérieurement au Parlement, une comptabilité fiable de sa gestion des deniers publics. Une telle situation, lorsqu'elle se présente, compromet les relations entre la haute direction, le Conseil d'administration, le ministre, le gouvernement et le Parlement. J'ai fait part à la Société de ma grande préoccupation devant le fait que les deniers publics soient en jeu, et il me fait plaisir d'être en mesure de faire savoir que les directeurs et les gestionnaires de Radio-Canada travaillent activement à un programme de récupération.

1.123 **Fonds en fiducie et régimes de pension.** L'obligation de rendre des comptes comporte deux volets. D'une part, le gouvernement du Canada, ainsi que ses fonctionnaires, doivent rendre compte aux contribuables canadiens de l'utilisation prudente des deniers publics. D'autre part, cela crée pour le gouvernement une obligation spécifique de desservir correctement ces éléments de la population qui ont un droit statutaire de l'être. J'ai déjà signalé que le Portefeuille des anciens combattants avait versé à certains prestataires des paiements en trop qui dépassent de beaucoup les 20 millions de dollars. Mais je me dois de signaler également que le même portefeuille a versé à d'autres anciens combattants une somme estimée à 3,8 millions de dollars inférieure à celle à laquelle ils avaient droit. Cette situation représente une sérieuse omission en matière de responsabilité envers un groupe de Canadiens que le Parlement et la population entendent traiter avec égard.

1.124 Deux chapitres, cette année, portent sur des questions relativement semblables, c'est-à-dire la relation de fiduciaire qu'a le gouvernement avec certains groupes, et les cas où il se pourrait bien que certains ministères en question ne s'acquittent pas de leurs obligations.

1.125 Nous traitons de la première question dans notre vérification intégrée du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien (chapitre 11). En effet, ce ministère assume de nombreuses responsabilités prévues par la loi, notamment l'administration de terres sur des réserves indiennes, celle des fonds des bandes indiennes, ainsi que les successions de certains autochtones. Il a donc le mandat de veiller à ce que les terres et successions des Indiens soient gérées conformément à la loi.

1.126 Bien que la question des exigences précises de ce mandat ait engendré de nombreux débats et de la confusion au fil des ans, il est évident que le ministère a des obligations et des devoirs qui sont analogues à ceux d'un fiduciaire auprès des autochtones.

1.127 Notre vérification soulève des questions importantes sur la mesure dans laquelle le ministère s'est acquitté de ses obligations. En tant que vérificateur du Parlement, j'ai déjà signalé à la Chambre des communes que, dans au moins un des points dont il est question, la Couronne pourrait avoir à faire face à des obligations financières importantes. Mais, dans une perspective plus large, toute cette question met en évidence des principes importants au sujet des responsabilités légales et morales du gouvernement envers ces citoyens.

1.128 Notre vérification du Portefeuille des anciens combattants fait état d'une situation du même genre, car ce ministère gère des comptes en fiducie au nom des anciens combattants. Nous avons conclu qu'il existe une relation de fiduciaire entre le ministère et

les bénéficiaires des comptes, mais que le ministère n'avait pas rempli ses obligations minimales dans cette situation.

> Les bénéficiaires dont les affaires sont administrées par le ministère ont, tout au plus, eu droit aux bonnes intentions de celui-ci. Ils ont néanmoins été privés de la valeur d'investissement de leur argent. Ceux dont les affaires sont administrées par des tiers ont au moins eu l'avantage, dans certains cas, de tirer de l'intérêt sur leur argent, mais par contre, ils ne bénéficiaient d'aucune supervision de leurs affaires.

1.129 Je suis heureux de constater que le ministère réagit promptement à nos observations. Une fois de plus, je considère la situation comme une question importante de responsabilité envers un groupe de contribuables auxquels le Canada doit beaucoup.

1.130 Une question préoccupante de grande portée se retrouve dans le chapitre 12, qui fait état de notre vérification du Département des assurances. L'une des responsabilités du Département consiste à surveiller les régimes de pension enregistrés des fonctionnaires fédéraux, à l'exception des régimes du gouvernement. Le Département surveille ainsi quelque 750 régimes qui englobent 600 000 personnes.

1.131 Si la question me préoccupe, c'est en partie en raison des récentes faillites de banques et autres institutions financières du Canada. Notre vérification démontre que les régimes de pension pourraient être la cible de problèmes semblables à ceux qui ont miné certaines banques. Je ne veux pas être alarmiste, mais lorsque notre vérification permet de constater que, pour évaluer la solvabilité financière des régimes de pension, le ministère se fonde presque entièrement sur les données transmises par la direction, qu'il n'effectue que peu d'inspections sur place, qu'il n'exige pas la présentation d'états financiers annuels complets, qu'il y a une tendance accrue à retirer les fonds excédentaires en vue de financer des opérations de la compagnie, et qu'il n'effectue aucune revue indépendante en vue de déterminer la valeur sous-jacente d'investissements des plans de pension, dans des biens immobiliers et des hypothèques, je ne peux m'empêcher d'établir un parallèle avec les caractéristiques qui ont marqué les récentes faillites d'institutions financières.

1.132 De plus en plus de pressions économiques s'exerceront sur tous les régimes de pension au cours des années à venir, en raison des modifications démographiques que subira la population canadienne. La viabilité des régimes de pension revêt une importance capitale pour les Canadiens. Pour s'acquitter de ses responsabilités envers chaque Canadien, le gouvernement, dans cette sphère d'activités, se doit d'exercer une plus grande vigilance. On pourrait comparer cette situation à une bombe à retardement, qui pourrait fort bien exploser d'ici 5, 10 ou 20 ans.

1.133 **Totalité fiscale.** L'une des principales constatations qui se dégage avec force de nos vérifications réside dans le fait que la budgétisation, au sein des ministères, semble souvent aller croissant. Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes fournit les estimations suivantes en ce qui concerne la "totalité fiscale" annuelle :

Dépenses fiscales.....36 milliards de dollars (39 %)
Dépenses législatives.....37 milliards de dollars (40 %)
Dépenses non législatives.....20 milliards de dollars (21 %)

Le Groupe de travail poursuit en précisant que :

> Seule la dernière catégorie est "contrôlée", en ce sens que les ministres ont, dans le cadre des comités d'orientation du Cabinet et au sein du Conseil du Trésor, un droit de regard sur les nouvelles dépenses discrétionnaires.

1.134 Cette observation me semble particulièrement réelle lorsque je prends connaissances des vérifications de cette année. Nonobstant l'existence du processus d'évaluation des programmes et malgré le fait que mon Bureau ait le mandat de savoir s'il y a des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, il est rare que les programmes déjà en vigueur fassent l'objet d'un examen aussi rigoureux que les nouveaux programmes.

1.135 Le modèle de rapport financier annuel que renferme le rapport sur l'ÉRFGF permettrait aux législateurs, ainsi qu'aux planificateurs et aux gestionnaires du gouvernement de mieux comprendre les dépenses totales, y compris les dépenses fiscales engagées dans le but de respecter des objectifs de politique et des programmes précis. Cependant, cette information en elle-même ne suffit pas. À mon avis, il faut mettre en place un processus plus approprié qui permette de s'assurer que tous les programmes actuels font l'objet, à intervalles réguliers, d'un examen rigoureux pour déterminer s'ils sont nécessaires. Autrement, les termes "obligation de rendre des comptes" et "restriction" n'ont que très peu de sens. Ou, pis encore, les gouvernements, dans le but de réduire le déficit, seront contraints de procéder à des coupures systématiques et de sacrifier des programmes utiles en même temps que des programmes médiocres.

1.136 Comme je l'indiquais l'an dernier, les parties III du Budget des dépenses devraient fournir le genre d'information qui permette aux comités parlementaires de tirer leurs propres conclusions au sujet de l'efficacité et de la validité des programmes. Je continuerai d'examiner les parties III afin de m'assurer qu'elles fournissent des perceptions valables du fonctionnement des ministères et organismes fédéraux.

1.137 **Motivation et leadership**. De plus en plus, le secteur public est conscient du fait que pour améliorer sa gestion, il lui faut plus qu'améliorer ses systèmes.

1.138 L'amélioration des systèmes d'obligation de rendre des comptes, la réorganisation, et même les mécanismes de réduction des coûts sont tous très utiles. Néanmoins, gérer est plus qu'une affaire d'amélioration des processus. Gérer, c'est donner des résultats. Après cinq ans à Ottawa, je suis convaincu que les gestionnaires les plus efficaces conviennent et admettent, d'abord et avant tout, que les objectifs dans le secteur public sont souvent ambigus. En dépit du fait qu'ils oeuvrent dans ce climat d'ambiguïté, ces gestionnaires incitent les autres à exceller. Pour ce faire, ils utilisent avec efficacité les moyens d'encouragement limités que le système gouvernemental dans son ensemble leur consent. Ils accordent beaucoup d'attention aux personnes qui relèvent d'eux dans des

domaines comme ceux de l'avancement et de la formation. Ils créent des normes d'excellence.

1.139 Depuis toujours, le Canada attire de bons éléments au sein de l'administration fédérale. Je crois que cette tradition se maintient. Ce qui les empêche d'être aussi productifs qu'ils le voudraient, ce sont principalement les messages incompatibles qu'ils reçoivent. J'ai déjà abordé cette question lorsque j'ai parlé de la nécessité continue de concilier les exigences politiques avec celles de la gestion. Je peux situer le problème dans un contexte différent en me reportant à notre étude d'envergure gouvernementale sur les dépenses de fin d'exercice, dont il est question au chapitre 5. Comme l'indique notre étude :

> Il semble que le gouvernement fait des dépenses considérables à la fin de l'exercice et que des millions de dollars sont gaspillés.
>
> ...nous avons effectué une étude dont le but était de déterminer si les dépenses de fin d'exercice entraînent une charge supplémentaire pour les contribuables. Nous avons examiné un échantillon des opérations de fin d'exercice de 1984-1985. Nous avons découvert que, en règle générale, les dépenses de fin d'exercice se rapportaient à des articles pour lesquels il y avait des spécifications bien indiquées et un besoin réel. Mais nous avons également rencontré des cas où des dépenses avaient été faites en prévision des besoins ou avant la date d'échéance. À partir des résultats de notre échantillon, nous avons estimé que ces dépenses ont entraîné des frais supplémentaires d'intérêt théorique et d'entreposage d'environ 3 millions de dollars... Même s'il y a une charge supplémentaire pour les contribuables à la fin de l'exercice, elle est beaucoup moins élevée qu'on ne le croit en général.

1.140 Notre examen des dépenses de fin d'année se poursuit en mettant l'accent sur le fait que le concept d'annulation de fonds "... encourage les gestionnaires à réserver une partie des dépenses discrétionnaires pour la fin de l'exercice, afin de conserver suffisamment de flexibilité pour combler les besoins imprévus ou régler les cas inattendus."

1.141 L'étude examine la motivation des gestionnaires qui adoptent cette approche :

> Dans le secteur privé, le fait d'accomplir un travail sans dépasser le budget est récompensé comme une bonne méthode de gestion. Dans le secteur public, il semble que cette politique pousse les gestionnaires à dépenser pour éviter que les fonds ne soient annulés. Les gestionnaires estiment qu'ils doivent dépenser tous les fonds disponibles pour l'exercice courant s'ils ne veulent pas être "pénalisés" l'exercice suivant en subissant une coupure budgétaire ou en étant obligés d'absorber des dépenses reportées d'un exercice antérieur à un budget déjà établi pour l'exercice qui vient.

1.142 Ce qu'on tire de cette observation, c'est que, de l'avis général des gestionnaires du gouvernement, le processus budgétaire émet le signal "dépensez maintenant" plutôt que "économisez". Ce n'est pas que les fonctionnaires fédéraux ne soient pas incités à l'épargne. Paradoxalement, il se peut très bien que ceux qui ont dépensé beaucoup en fin de l'exercice soient ceux qui ont été vivement motivés. Le problème réside dans le fait que le système

transmet le mauvais message, mauvais parce que émis dans un climat de restrictions et durant une période de réduction du déficit.

1.143 Les messages transmis depuis toujours par le système, à l'intention des ministères et organismes, peuvent être modifiés. La politique d'annulation des fonds est un principe fondamental qui sous-tend le contrôle qu'exerce le Parlement sur les deniers publics. Il me fait plaisir d'apprendre, cependant, que le Bureau du contrôleur général est à la recherche d'améliorations qui soient de nature à réduire l'incitation à dépenser les fonds avant la fin de l'année à seules fins d'éviter que des fonds soient périmés.

1.144 J'ai été heureux de constater que la note de février 1986 adressée par le Greffier du Conseil privé et du Secrétaire du Conseil du Trésor traitait particulièrement de la nécessité de modifier les messages transmis aux gestionnaires. Au moment de mettre sous presse le présent Rapport, les détails promis des mesures destinées à accélérer ce changement de la "dépense" à "l'épargne" n'étaient pas encore connus. D'ores et déjà en principe, elles ont tout mon appui.

1.145 Une saine gestion - déjà tellement fondamentale - prend d'autant plus d'importance que nous sommes en période de restrictions. Les éléments essentiels sont, premièrement, les systèmes d'obligation de rendre des comptes à chaque palier, lesquels fournissent l'information requise à tous ceux qui détiennent le pouvoir de dépenser en vue d'employer les deniers publics de la façon la moins dispendieuse et la plus efficace possible; deuxièmement, des objectifs précis pour tous les programmes - et une transparence là où les programmes ont un objectif politique, secondaire ou même principal; troisièmement, la motivation élevée qui existe déjà chez des fonctionnaires pour la mettre au service de l'économie plutôt que de la dépense; enfin, la conviction partagée par les hauts fonctionnaires, les députés et le grand public à l'effet qu'il est urgent d'atteindre l'optimisation des ressources, ainsi qu'une volonté politique authentique d'y parvenir.

1.146 Ce n'est qu'à ce moment que l'argent des contribuables sera dépensé de façon judicieuse et prudente.

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT DE 1986

SOMMAIRE GÉNÉRAL - RAPPORT ANNUEL DE 1986

2.1 Le présent chapitre renferme un sommaire de la plupart des chapitres contenus dans le Rapport annuel de 1986 du vérificateur général présenté à la Chambre des communes. Les sommaires suivent l'ordre des chapitres du Rapport. Le chapitre 1 - Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers -, le chapitre 3 - Notes de vérification - et le chapitre 15 - Suivi des recommandations formulées dans les rapports antérieurs - ne comportent pas de sommaire.

2.2 Ce chapitre renferme le sommaire des chapitres suivants du Rapport de 1986 :

- Chapitre 4 - Les dépenses fiscales
- Chapitre 5 - Les dépenses de fin d'exercice
- Chapitre 6 - La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada
- Chapitre 7 - Le ministère du Solliciteur général - Le Service correctionnel du Canada
- Chapitre 8 - Le ministère de l'Agriculture
- Chapitre 9 - Le ministère des Affaires extérieures - Activités liées au commerce
- Chapitre 10 - Le ministère des Pêches et des Océans - Les pêches dans le Pacifique et en eaux douces
- Chapitre 11 - Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
- Chapitre 12 - Le Département des assurances
- Chapitre 13 - Le Portefeuille des Affaires des anciens combattants
- Chapitre 14 - Vérifications spéciales
  - Les projets d'immobilisations
  - Les publications gratuites
  - Énergie, Mines et Ressources - La gestion des communications avec le public
  - Le Conseil de recherches en sciences humaines
  - Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada

CHAPITRE 4 - LES DÉPENSES FISCALES

2.3 Le régime fiscal du Canada a deux grands objectifs : percevoir des recettes et répondre à d'autres besoins économiques et sociaux. Dans le cas du deuxième objectif, on utilise le régime fiscal comme un instrument ou un ensemble d'instruments pour répondre à d'autres besoins économiques et sociaux. Cet état de fait a donné naissance à ce que nous nommons "dépenses fiscales".

2.4 **L'utilisation de la Loi de l'impôt sur le revenu comme moyen de réaliser des programmes comporte des risques élevés.** Nous résumons ci-après les risques liés aux dépenses fiscales :

- Les frais liés aux programmes n'ont pas de plafond. Par conséquent, il est possible, si un plus grand nombre de contribuables que le nombre considéré nécessaire pour atteindre l'objectif choisit de se prévaloir des dispositions pertinentes de la loi, qu'il en coûte plus cher au gouvernement que ce dernier ne l'avait prévu. Le risque de renoncer à des recettes importantes sans qu'un gain net appréciable en résulte, en ce sens qu'aucune activité supplémentaire n'est créée, est peut-être le plus grand risque lié aux dépenses fiscales.

- Il existe des dispositions relatives aux "droits acquis" pour protéger les contribuables contre toute modification aux règles établies une fois qu'un engagement a été pris, mais avant que l'opération soit terminée. Cela entraîne des frais supplémentaires.

- Il est difficile d'orienter les mesures vers le groupe visé sans accroître la complexité de la Loi de l'impôt sur le revenu et sans imposer d'examen de chaque cas particulier comme on le fait habituellement pour les programmes de dépenses directes.

- Les contribuables mettent au point des stratagèmes d'évitement fiscal, par exemple l'utilisation des sociétés en commandite pour convertir en espèces les pertes fiscales inutilisées, ou encore le stratagème appelé en anglais le "Little Egypt Bump" qui consiste à combiner certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui n'ont aucun rapport entre elles, pour produire des résultats que n'avaient pas envisagés les rédacteurs de la loi. Le ministère des Finances, bien qu'il soit pratiquement impossible d'éliminer tous les stratagèmes de ce genre, devrait intervenir dès qu'un stratagème est dépisté afin d'y faire échec.

- Le processus d'administration fiscale a été conçu pour encourager les contribuables à observer la Loi de l'impôt sur le revenu plutôt que pour assurer la réalisation d'objectifs de programmes.

- La modification du barème d'imposition, la majoration du niveau des exemptions personnelles, ou les mesures prises par les gouvernements provinciaux peuvent influer sur l'effet qu'a tout programme de dépenses fiscales.

- Les problèmes relatifs à l'observation de la loi qu'engendrent les abus ou les lacunes d'un programme fiscal peuvent, en compromettant l'intégrité du régime fiscal, miner sa capacité de produire des recettes. Un programme fiscal mal conçu peut aussi avoir une incidence négative non voulue sur les recettes provinciales.

- La coordination des programmes de dépenses est entravée parce que les sommes dépensées dans le cadre du régime fiscal évitent, dans une bonne mesure, toute concurrence explicite avec d'autres priorités pour les ressources budgétaires restreintes. Par conséquent, la réalisation de programmes par le truchement du régime fiscal empêche le gouvernement d'estimer avec précision la valeur de ces programmes par rapport à d'autres besoins.

- Les dépenses fiscales ne facilitent guère le contrôle des dépenses gouvernementales, car les sommes dépensées dans le cadre du régime fiscal sont plus difficiles à contrôler que les dépenses engagées dans des programmes

d'aide directe. Par conséquent, le gouvernement peut ne pas être en mesure de répondre d'une manière efficace à la tournure non prévue et non souhaitable des programmes de dépenses fiscales.

2.5 **Le ministère des Finances ne gère pas de manière satisfaisante les programmes réalisés dans le cadre du régime fiscal.** À notre avis, le régime fiscal, comme mode de réalisation de programmes, comporte des risques importants et impose que les programmes fiscaux soient assujettis à des procédures de gestion qui tiennent compte de ces risques. Dans le cas des programmes fiscaux, le ministère des Finances ne suit pas des procédés appropriés avant et après la mise en oeuvre.

2.6 Nous avons étudié le processus de gestion et examiné deux programmes fiscaux connexes : le régime enregistré d'épargne-logement et le programme des immeubles résidentiels à logements multiples. En ce qui a trait à ces programmes, nous avons cherché à répondre à plusieurs questions qui, à notre avis, doivent être traitées au moment de l'évaluation des programmes. Les réponses obtenues nous ont amenés à conclure que le ministère connaissait l'importance des questions soulevées, mais qu'il n'en avait pas officiellement tenu compte dans son évaluation des mesures fiscales, que ce soit avant leur mise en oeuvre ou après cette dernière.

2.7 **Le ministère des Finances n'évalue pas ses programmes de manière satisfaisante.** Le ministère croit que la Direction générale de la politique fiscale et de la législation effectue une évaluation des programmes chaque fois qu'il y a modification des politiques et des mesures fiscales courantes. Nous avons examiné quatre études que le ministère nous disait être des évaluations, mais aucune d'entre elles ne respectait les lignes directrices du contrôleur général sur l'évaluation des programmes. Le ministère n'a pas de politique ou d'exigences uniformes pour les travaux d'évaluation interne, et chaque évaluation est fonction des besoins et des circonstances.

2.8 Il faut, lorsque les programmes de dépenses fiscales sont utilisés de concert avec des programmes de dépenses directes ou avec d'autres programmes en vue de réaliser les objectifs du gouvernement dans un domaine ou un secteur particulier, qu'il y ait un cadre général d'évaluation afin d'éliminer la répétition et de jauger les résultats nets.

2.9 **Le Parlement ne reçoit pas tous les renseignements dont il aurait besoin sur les dépenses fiscales.** Nous avons examiné les principaux documents qui servent à rendre compte au Parlement de l'utilisation des ressources. Le Plan financier, le Budget des dépenses et les Comptes publics ne dévoilent pas les activités entreprises par le gouvernement par l'entremise du régime fiscal. Les coûts sont cachés et les décisionnaires peuvent alors supposer que les programmes coûtent moins cher qu'en réalité. Un examen des interventions gouvernementales, quel qu'en soit le secteur, ne peut être vraiment valable que si l'on tient compte de toutes les méthodes d'intervention utilisées par le gouvernement et que s'il y a utilisation de techniques de contrôle budgétaire uniformes pour évaluer le coût des dépenses fiscales et des dépenses directes.

2.10 Le Parlement obtient présentement des renseignements sur les programmes de dépenses fiscales de trois grandes sources : les documents budgétaires, les notes explicatives des projets de loi visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les comptes de dépenses fiscales. À notre avis, toutefois, l'absence de renseignements pertinents sur les dépenses fiscales dans les principaux documents qui servent à rendre compte des activités ne facilite guère la mission qu'a le Parlement d'étudier les projets de loi et d'obliger le gouvernement à rendre compte de son utilisation des deniers publics.

2.11 Nous avons examiné deux cas pour lesquels nous croyons que le Parlement n'avait pas reçu tous les renseignements pertinents sur des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu. La capacité du Parlement d'évaluer l'incidence des projets de loi est grandement réduite dans des cas semblables (voir le chapitre 4).

2.12 **Les sociétés d'État peuvent contourner le processus budgétaire normal du Parlement et obtenir des fonds de l'État par l'intermédiaire du régime fiscal.** Le Canadien National, par exemple, a demandé une réduction d'impôt sur le revenu pour des pertes subies au cours d'années antérieures, alors que ces pertes avaient été remboursées au complet par le ministère des Transports par des lois annuelles portant affectations de crédits; Petro-Canada est en mesure de retirer des avantages fiscaux grâce à la manière dont elle a structuré son achat de Petrofina; en outre, certaines sociétés appartenant entièrement ou partiellement à l'État ont reçu plus de 100 millions de dollars dans le cadre du programme du crédit d'impôt pour la recherche scientifique.

CHAPITRE 5 - LES DÉPENSES DE FIN D'EXERCICE

2.13 **Données de base.** Le Parlement octroie chaque année des crédits aux ministères et organismes de l'État. À moins de dispositions contraires, les crédits ne peuvent plus être utilisés une fois terminé l'exercice pour lequel ils ont été autorisés. La politique de la péremption des crédits non utilisés est l'un des principes de base du contrôle par le Parlement de l'utilisation des deniers publics. Il semble que cette politique incite les gestionnaires à dépenser afin d'utiliser les fonds non reportables en fin d'exercice. Les contribuables ont l'impression que dans l'administration fédérale, il y a course aux dépenses en fin d'exercice et gaspillage de millions de dollars.

2.14 Aux fins de notre étude, nous avons classé les dépenses en deux grandes catégories : les dépenses discrétionnaires et les dépenses non discrétionnaires. Les dépenses discrétionnaires sont des dépenses sur lesquelles les ministères exercent un contrôle important. Ces derniers ont peu ou point de contrôle sur les dépenses non discrétionnaires, c'est-à-dire celles imposées par les lois ou par des ententes précises.

2.15 Les dépenses totales pour 1984-1985 se sont élevées à 107,6 milliards de dollars. Les dépenses de fin d'exercice se sont chiffrées, en 1984-1985, à 18,4 milliards de dollars. Les dépenses non discrétionnaires représentaient la fraction la plus importante de ces dépenses, soit 13,4 milliards de dollars. Les 5 milliards de dollars de dépenses discrétionnaires en fin d'exercice dépassaient de 1,8 milliard de dollars la moyenne des dépenses discrétionnaires au cours du reste de l'exercice.

2.16 Étendue de la vérification. Notre examen des dépenses à la fin de l'exercice 1984-1985 avait pour objet de vérifier si ces dépenses avaient engendré une charge supplémentaire pour les contribuables. Nous entendons par "charge supplémentaire pour les contribuables" les cas où l'on s'est peu préoccupé de dépenser de façon judicieuse l'argent des contribuables au moment où l'on a décidé d'engager les dépenses. Notre examen a surtout porté sur les dépenses discrétionnaires parce que les ministères ont vis-à-vis celles-ci une marge de manoeuvre non négligeable.

2.17 Nous avons fait un relevé des biens reçus et entreposés au 31 mars 1985, vérifié un échantillon de 1 309 dépenses discrétionnaires en fin d'exercice et effectué des travaux de vérification supplémentaires lorsque nous le jugions à propos.

2.18 La charge supplémentaire pour les contribuables est moindre qu'on ne le croit généralement. Notre examen de l'échantillon nous a permis de constater que les dépenses faites à la fin de l'exercice se rapportaient, en général, à des articles pour lesquels il y avait un besoin réel et des spécifications justifiées. Nous avons également relevé des cas où l'on avait engagé des dépenses avant que les articles ne soient véritablement requis ou avant la date d'échéance du paiement. À partir des résultats de notre échantillon, nous avons fait une extrapolation et avons estimé que la charge supplémentaire qui découle des dépenses de fin d'exercice s'élevait à quelque 3 millions de dollars en frais d'entreposage et en intérêts théoriques ou perdus.

2.19 Le dénombrement des biens au 31 mars 1985 et des travaux de vérification supplémentaires nous ont permis de relever plusieurs autres cas d'achat d'articles avant que ces derniers ne soient requis ou de paiements effectués avant la date d'échéance.

2.20 Les dépenses faites en fin d'exercice entraînent une charge supplémentaire pour les contribuables, mais cette charge est beaucoup moindre qu'on ne le croit généralement. Nous croyons que la politique d'annulation des crédits en fin d'exercice est un des principaux motifs qui poussent les gestionnaires à dépenser en fin d'exercice afin d'éviter de perdre des fonds qui deviendraient alors périmés. Cette pratique engendre des frais supplémentaires pour les contribuables.

2.21 Méthodes utilisées pour éviter l'annulation des fonds. Nous avons relevé trois méthodes qu'utilisent les ministères et les organismes pour éviter la péremption des fonds en fin d'exercice. Nous avons décelé des cas d'opérations qui n'étaient pas inscrites au bon exercice, des cas de contrats qui étaient modifiés vers de la fin de l'exercice afin de changer le lieu de livraison des marchandises et des cas de paiements au cours de l'exercice courant qui auraient normalement dû être faits au cours de l'exercice suivant.

CHAPITRE 6 - LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

2.22 Données de base et étendue de la vérification. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) administre trois programmes : Emploi et assurance,

Immigration, et Services généraux et spéciaux. L'objectif du programme visé par notre vérification - Emploi et assurance - est de favoriser la réalisation d'objectifs économiques et sociaux en rendant les ressources humaines pleinement productives.

2.23 Dans le cadre de ce programme, nous avons retenu la création directe d'emplois et la formation professionnelle, puis, de ces deux activités, nous avons choisi le Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois (SCCE), le Programme de croissance locale de l'emploi (CLE) et le Programme national de formation en établissement.

2.24 Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois – pour créer de l'emploi pour les chômeurs. Le Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois (SCCE) est un programme spécial de création directe d'emplois, conçu au printemps de 1982 en vue d'accélérer la réalisation de certains projets mis de l'avant dans le cadre de l'Initiative spéciale pour l'emploi annoncée dans le Budget du 28 juin 1982. Depuis lors, quelque 200 millions de dollars ont été affectés à ce programme afin de procurer du travail à des chômeurs par le biais de projets de type communautaire, tels que la construction ou l'amélioration d'égouts, d'hôtels de ville, de ponts, de parcs industriels, de centres sportifs et d'églises, ainsi que de projets de développement touristique.

2.25 Procédures administratives habituelles esquivées. Le programme était largement influencé par les représentants élus; on a contourné la procédure administrative habituelle afin d'accélérer le lancement des projets de création d'emplois. Cependant, cette façon de procéder n'a pas permis de s'assurer que le programme et les projets atteignaient leurs objectifs premiers.

2.26 La CEIC a joué un rôle très restreint en ce qui concerne le Programme de SCCE. La CEIC n'a joué qu'un rôle d'intermédiaire en ce qui a trait à la réalisation des objectifs du Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois. En effet, elle a fait office de secrétariat, et ses cadres supérieurs n'ont eu aucun pouvoir décisionnel sur la sollicitation des demandes, le choix des projets ou la qualité des projets choisis. Ce sont pourtant là les responsabilités de la CEIC à l'égard des autres programmes de création d'emplois. Dans le cas du Programme de SCCE, toutefois, ce sont les ministres et les députés qui ont joué le rôle dominant. Ainsi, certains projets dont l'économie ou l'efficacité en matière de création d'emplois pour chômeurs laissait à désirer ont été annoncés au public avant d'avoir été évalués et approuvés.

2.27 Les représentants élus sont chargés d'élaborer des politiques; ils sont responsables de leur mise en application et doivent rendre compte des programmes connexes. Cependant, en exerçant cette responsabilité, ils ne doivent pas compromettre la réalisation des objectifs, ainsi que l'économie et l'efficience d'un programme.

2.28 Les critères d'admissibilité établis n'étaient pas assez sévères. Les critères d'admissibilité approuvés par le Conseil du Trésor étaient si généraux que presque tous les projets proposés pouvaient être acceptés. Or, en examinant les projets, on constate

qu'il aurait fallu des critères et des contrôles plus rigoureux pour assurer la réalisation de l'objectif premier du programme, soit la création d'emplois pour chômeurs.

2.29 On n'incitait pas les fonctionnaires de la CEIC à contrôler les projets. La procédure pour évaluer les projets dans le cadre du Programme de SCCE semblait conçue pour permettre de débourser rapidement les fonds. Le guide opérationnel du programme donnait peu d'indications aux fonctionnaires sur la façon d'interpréter les critères d'admissibilité ou d'évaluer les projets et ne les incitait pas à surveiller les projets. Par conséquent, on approuvait les demandes de fonds sans accorder une attention suffisante à la création possible d'emplois pour les chômeurs et aux coûts des emplois créés. Dans près de la moitié des projets, le coût était de plus de 1 000 $ par semaine de travail créée, alors qu'il en coûtait 311 $ par semaine pour le Programme Canada au travail. Malgré le rôle restreint de la Commission dans l'approbation des projets, les procédés et contrôles financiers qu'elle a établis étaient suffisants pour garantir que les sommes versées aux promoteurs avaient effectivement été dépensées pour les activités approuvées.

2.30 Programme de croissance locale de l'emploi – pour assurer la création d'emplois permanents. Le Programme de croissance locale de l'emploi était axé sur l'augmentation des emplois permanents dans les localités de moins de 50 000 habitants avec un chômage chronique élevé. En deux ans et demi d'existence, le programme a reçu plus de 188 millions de dollars.

2.31 Approbation des demandes de fonds à partir d'évaluations non raisonnables. La CEIC n'a jamais précisé ses attentes en ce qui concerne la continuité et l'auto-suffisance des projets et des entreprises qu'elle finance à long terme (généralement pendant cinq ans) dans le but d'assurer la création d'emplois permanents. Chaque année, avant de renouveler son financement, la Commission devait évaluer la viabilité des entreprises qui bénéficiaient d'octrois. Or, chaque année, la CEIC approuvait des demandes de fonds additionnels fondées sur des prévisions irréalistes et non raisonnables de la part des responsables des projets. Nous avons relevé certains cas où la viabilité des entreprises financées était très incertaine.

2.32 On n'a pas suffisamment insisté sur la création d'emplois permanents. Bien que l'objectif premier du Programme de croissance locale de l'emploi ait été d'accroître le nombre d'emplois permanents, la définition opérationnelle de cet objectif n'était pas suffisamment claire pour permettre de réaliser le programme avec efficacité et de rendre compte des résultats. Par exemple, il est question, dans les lignes directrices opérationnelles, d'ouvrir la voie à l'emploi en vue d'augmenter le nombre d'emplois permanents, ces derniers étant définis comme des emplois à plein temps ou à temps partiel, pour une période indéterminée ou à intervalles réguliers. À cause de ce manque de clarté, on n'a pas accordé suffisamment d'attention, dans l'analyse des propositions de projets et dans l'évaluation des résultats des projets mis en oeuvre, à l'obligation de créer des emplois permanents. La CEIC a éprouvé de la difficulté à compiler les résultats et s'est trouvée dans l'impossibilité de communiquer au Parlement des données utiles à ce sujet.

2.33 Le Programme national de formation en établissement a coûté 922 millions de dollars en 1985-1986. Ce montant comprend les sommes déboursées par la

Commission pour acheter des cours auprès des établissements de formation professionnelle, des collèges et des instituts techniques, ainsi que pour verser aux stagiaires des allocations de formation et autres prestations. Chaque année, plus de 200 000 Canadiens ont profité de ce programme.

2.34 Dans le domaine de la formation, le gouvernement fédéral a commencé par partager les coûts de construction et d'exploitation des établissements provinciaux de formation professionnelle pour en venir à acheter les cours de formation voulus pour répondre aux objectifs de la Commission. En vertu de la Loi nationale sur la formation, adoptée en 1982, le gouvernement fédéral doit mettre sur pied "un programme de formation professionnelle qui favorise l'adaptation des qualifications professionnelles de la population active aux besoins et à l'évolution de l'économie et augmente les chances d'emploi ou de rémunération."

2.35 **La Commission a éprouvé de la difficulté à atteindre ses objectifs.** Selon une évaluation de rendement ainsi qu'une étude menée en 1985, la Commission a eu de la difficulté à atteindre ses objectifs. Par exemple :

- En 1984-1985, seulement 27 p. 100 des stagiaires ont reçu une formation professionnelle dans des professions jugées d'importance nationale parce qu'elles connaissent ou pourraient connaître une pénurie de main-d'oeuvre.

- Au cours de la même période, 44 p. 100 des stagiaires en formation professionnelle n'avaient toujours pas trouvé d'emploi 90 jours après avoir terminé leur formation; parmi ceux qui travaillaient, seulement la moitié oeuvraient dans des domaines directement liés à la formation reçue.

- Les chances d'emploi ou la rémunération d'un groupe de stagiaires en 1983 n'étaient pas beaucoup plus élevées que celles des personnes qui n'avaient pas suivi de cours de formation professionnelle.

2.36 **Les décisions ont été grandement influencées par les objectifs des provinces ou des territoires.** L'une des raisons pour lesquelles la Commission a eu de la difficulté à atteindre ses objectifs réside dans le fait que l'achat de cours de formation est régi par des accords bilatéraux qui garantissent le versement aux provinces et aux territoires d'un montant annuel minimal qui peut atteindre 90 p. 100 de la somme totale consacrée à l'achat de cours de formation, peu importe les besoins du marché. Les accords précisent que les décisions en matière d'achats de cours de formation doivent être prises conjointement par les deux paliers de gouvernement. Ces décisions sont donc grandement influencées par le désir des provinces et des territoires d'assurer la stabilité et la continuité du système de formation en établissement.

2.37 D'autres facteurs influent sur l'économie et l'efficience des achats de cours de formation. Soulignons, notamment, les "obligations morales" que croient avoir certains bureaux régionaux d'appuyer les établissements financés en vertu d'autres programmes de la CEIC; l'absence de lignes directrices à jour et de données repères sur les coûts, dont pourraient se servir les bureaux régionaux pour les négociations; le manque de conformité,

de la part des provinces, à certaines exigences des accords bilatéraux en matière de finances et de vérification.

2.38 Environ 40 p. 100 des dépenses de formation ont été consacrées aux allocations de formation ou aux prestations d'assurance-chômage. Au moment de la vérification des paiements, nous avons constaté, selon les fiches de paiement des stagiaires que nous avons examinées, que 13 p. 100 d'entre eux ont reçu des paiements en trop et 10 p. 100 des paiements insuffisants. L'erreur moyenne était de 106 $ par stagiaire, soit l'allocation régulière d'une semaine à peu près pour les stagiaires qui suivent une formation de 18,5 semaines environ. Nous avons également constaté que les déclarations des stagiaires ne faisaient pas l'objet d'un contrôle suffisant et uniforme. Il y a donc possibilité de nombreuses erreurs dans l'établissement des allocations.

2.39 Subventions et contributions. Avant 1981-1982, la Commission avait surtout recours aux contributions pour financer les programmes de création d'emplois. Depuis, elle a obtenu la permission d'utiliser les subventions, d'abord pour le Programme de SCCE, puis pour le Programme de croissance locale de l'emploi.

2.40 Diverses interprétations au sujet des subventions. La définition d'une subvention, donnée à la section 9.4 du Guide d'administration financière, peut être interprétée de diverses façons. Pendant quelques années, la distinction entre les termes contribution et subvention s'est pratiquement estompée, à cause de l'interprétation large du caractère inconditionnel d'une subvention. Malgré tout, la Commission a adopté diverses positions sur le rôle de ses employés en matière de supervision, de contrôle et d'évaluation des projets financés par le biais de subventions. Dans le cadre du Programme de SCCE, la CEIC a décidé qu'il n'était pas nécessaire de procéder au contrôle, à la vérification ou à l'évaluation des projets financés par subvention. Elle a toutefois exigé un contrôle dans le cas des sociétés CLE.

2.41 Il faudrait recourir aux contributions lorsqu'il y a lieu d'exercer des contrôles et de faire un suivi. L'octroi de subventions peut présenter certains avantages pour l'organisme donateur, notamment moins de ressources affectées au contrôle et au suivi. Étant donné que les subventions ne donnent pas lieu à une vérification ou à un contrôle aussi rigoureux, les ministères ne devraient pas s'en servir à moins d'être capables de démontrer clairement qu'elles seront plus efficaces pour atteindre les objectifs du programme. Si les ministères ont recours aux subventions, ils devraient préciser les contrôles d'admissibilité à imposer, les paiements et l'évaluation à effectuer.

2.42 Le Parlement n'est pas dûment informé. La Commission n'a pas dûment informé le Parlement de la nature du Programme de SCCE, de l'utilisation des fonds et des résultats obtenus. Dans le cas du Programme de CLE, l'information fournie sur les emplois créés n'était ni exacte ni fiable.

CHAPITRE 7 - LE MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL - LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

2.43 La création du Service correctionnel du Canada (SCC) résulte de la fusion, en 1977, de l'ancien Service canadien des pénitenciers et du Service national de libération conditionnelle (qui faisait alors partie de la Commission nationale des libérations conditionnelles). L'objectif du SCC, tel qu'il est défini dans le Budget des dépenses, consiste à "administrer les peines imposées par les tribunaux et préparer les détenus à leur réinsertion sociale en tant que citoyens utiles". Pour réaliser cet objectif, le SCC disposait, en 1985-1986, d'un budget de 796 millions de dollars et de 11 105 années-personnes.

2.44 **Au cours de l'année 1985-1986, le SCC s'occupait, en moyenne, de 12 400 détenus inscrits, en plus des 6 000 personnes libérées sous condition ou sous surveillance obligatoire.** Aux termes des dispositions du Code criminel du Canada, les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans sont incarcérées dans un établissement fédéral. Les personnes qui se voient imposer une peine d'emprisonnement de moins de deux ans sont incarcérées dans une maison de correction ou une prison provinciale.

2.45 **Modifications apportées depuis notre vérification précédente (en 1981).** Nous avons constaté que le SCC avait généralement donné suite à nos recommandations en renforçant ses mécanismes de contrôle administratif. En novembre 1984, un comité consultatif, chargé par le solliciteur général d'étudier la gestion des établissements correctionnels, signalait que les contrôles généraux améliorés, qui avaient d'abord donné lieu à des progrès constants, étaient maintenant excessifs et se répercutaient sur le moral et l'autonomie du personnel des établissements. À la suite de la publication de ce rapport et d'une invitation du Conseil du Trésor à restreindre les dépenses, le commissaire actuel, qui est entré en fonctions en février 1985, a été l'instigateur de 21 études sur la gestion de l'organisation et des ressources et couvrant presque tous les aspects des opérations du SCC. C'est ainsi que le SCC procède actuellement à des changements en profondeur, afin d'accroître l'autonomie des établissements et des régions et de réduire les coûts. Il est encore trop tôt pour déterminer avec exactitude l'incidence de ces changements, mais nous avons voulu, dans la mesure du possible, parler de leurs conséquences possibles.

2.46 **Écart entre la capacité des établissements et les prévisions relatives à la population carcérale.** Nous avons établi une comparaison entre la capacité des établissements existants et en construction au 30 avril 1986 et les dernières prévisions sur la population carcérale pour 1992-1993. Nous avons constaté un écart entre la capacité et les prévisions pour divers niveaux de sécurité. Même s'il y aura un surplus de 705 cellules aux niveaux de l'isolement protecteur et de la sécurité maximale, il manquera 1 478 cellules dans les établissements à sécurité moyenne. C'est surtout dans l'Est du Canada qu'il y aura des cellules excédentaires aux niveaux de l'isolement protecteur et de la sécurité maximale, tandis que l'Ouest connaîtra une certaine pénurie de cellules. La pénurie au niveau des établissements à sécurité moyenne frappera toutes les régions du pays.

2.47 Cet écart tient surtout à trois facteurs. Premièrement, les projets de construction de nouveaux établissements d'isolement protecteur et à sécurité maximale avaient d'abord pour but soit de remplacer des établissements plus vieux, soit d'accroître la

capacité d'hébergement en fonction d'une augmentation prévue de la population carcérale. Or, le SCC s'est ravisé par la suite, et a décidé de rénover et de conserver les vieux établissements, d'où un surplus dans le nombre de cellules prévues. Deuxièmement, suivant la politique en vigueur au SCC, même si les établissements d'isolement protecteur sont généralement construits d'après les mêmes normes de sécurité que les établissements à sécurité maximale, les détenus en isolement protecteur et les détenus au niveau de sécurité maximale ne devraient pas être logés dans le même établissement. Par conséquent, même lorsqu'il y avait un surplus de cellules dans un établissement à sécurité maximale, elles ne servaient pas à loger les détenus en isolement protecteur, et on a contruit des établissements distincts pour eux. Troisièmement, les décisions ont été motivées non seulement par les besoins des programmes, mais aussi par d'autres considérations, comme la possibilité d'offrir des avantages économiques à des régions défavorisées. Citons en l'occurrence la construction d'un établissement d'isolement protecteur à Renous (Nouveau-Brunswick) (établissement de l'Atlantique), d'un établissement à sécurité maximale à Drummondville (Québec) (Drummond 1), et d'un établissement d'isolement protecteur à Port-Cartier (Québec).

2.48 Les décisions qui ont présidé à la construction des trois établissements ont eu trois conséquences importantes. Premièrement, d'après nos estimations les plus prudentes, le SCC a convenu d'engager des dépenses en capital supplémentaires de 27 millions de dollars et des frais d'entretien de 30 millions pendant la durée d'utilisation de l'établissement de Port-Cartier. Deuxièmement, même s'il y aura vraisemblablement des cellules libres dans les établissements d'isolement protecteur et à sécurité maximale dans l'Est du Canada, il est susceptible d'y avoir de nombreux cas de double occupation des cellules dans les établissements d'isolement protecteur et à sécurité maximale des régions de l'ouest et dans les établissements à sécurité moyenne de toutes les régions du pays. Troisièmement, le SCC pourrait éprouver de la difficulté à atteindre son objectif de programme qui est de préparer les détenus à leur réinsertion sociale en tant que citoyens utiles et respectueux des lois.

2.49 **Augmentation du nombre des cas de double occupation des cellules.** Par double occupation, on entend le fait de loger deux détenus dans la même cellule. Le SCC a recours à cette pratique en raison du manque temporaire de cellules dans ses établissements, aux divers niveaux de sécurité. En février 1986, la double occupation des cellules touchait 780 détenus, soit environ 7 p. 100 de la population carcérale totale. D'après la Partie III du Budget de 1986-1987, ce pourcentage est censé passer à 27 p. 100 en 1993-1994. Même si le pourcentage national des détenus qui se trouvent dans cette situation était de 7 p. 100, en février 1986, nous avons constaté que, dans 10 établissements sur 61, comprenant 34 p. 100 de la population carcérale totale, l'occupation double dépassait 10 p. 100 et touchait jusqu'à 38 p. 100 des détenus. Selon les représentants du SCC interrogés, les effets négatifs de la double occupation, le risque de violence accru par exemple, augmentent avec l'augmentation de la double occupation. Le SCC surveille la situation de près et envisage un certain nombre de solutions pour améliorer la situation.

2.50 **Absence de normes de rendement et de mécanismes de contrôle uniformes et dûment approuvés quant aux changements apportés aux plans de construction.** L'absence de normes de rendement et de mécanismes de contrôle uniformes et dûment approuvés, relativement à la modification des plans à l'étape de la construction, a entraîné des changements fréquents et coûteux, une fois le projet approuvé par le Conseil du

Trésor. Les modifications apportées aux trois projets que nous avons vérifiés ont coûté 12,7 millions de dollars, soit environ 14 p. 100 de l'ensemble des frais de construction des trois projets, contre un niveau jugé acceptable d'au plus 5 p. 100 dans l'industrie de la construction. Parmi les changements apportés, notons la pose d'un revêtement de brique sur les murs de ciment de l'établissement de l'Atlantique, à un coût de 1,7 million de dollars, afin de donner du travail aux fabricants de briques du Nouveau-Brunswick. La décision de dernière heure d'annuler l'unité spéciale de détention de l'établissement de l'Atlantique a occasionné une dépense de 10 millions de dollars de plus, sans valeur équivalente en contrepartie.

2.51 **Manque de connaissances sur la satisfaction des besoins des détenus.** Le SCC ignore dans quelle mesure il a réussi à atteindre l'objectif qu'il s'est fixé dans le domaine de la gestion des cas, à savoir satisfaire aux besoins collectifs des détenus; autrement dit, le Service ignore si les programmes et les services offerts permettent de répondre à ces besoins.

2.52 **Améliorations à apporter à la mesure de l'efficience et de l'efficacité.** Nous avons constaté que, même s'il a pris un certain nombre d'initiatives ces dernières années pour améliorer le contrôle de son programme d'ateliers industriels et sa rentabilité, le SCC doit toujours y apporter des améliorations sensibles s'il veut pouvoir mesurer de façon satisfaisante l'efficience et l'efficacité de ses programmes relatifs à la formation générale et professionnelle et aux ateliers industriels.

2.53 **Changements apportés au programme de recrutement, de formation et de perfectionnement des agents de correction (CX), sans considération suffisante de leur incidence sur l'ensemble du programme.** Les agents CX forment le principal groupe professionnel au sein du SCC. Ils sont au nombre de 4 100 et constituent 40 p. 100 de l'effectif total du Service. Désireux de réduire les coûts et de décentraliser les opérations, le SCC a modifié, en 1985-1986, sa façon de recruter, de former et de perfectionner les agents CX. Or, il a apporté la plupart de ces modifications sans suffisamment tenir compte de leur incidence sur l'ensemble des activités de recrutement, de formation et de perfectionnement des CX.

2.54 **Possibilité de réduire les dépenses liées aux heures supplémentaires.** En 1984-1985, le SCC a dépensé 29 millions de dollars en heures supplémentaires, celles effectuées par le groupe CX comptant pour 21,7 millions de dollars. Nous avons constaté que le SCC n'avait pas élaboré de moyen de ventiler les frais des heures supplémentaires selon les diverses causes, de sorte qu'il lui est impossible de déterminer l'importance relative de ces causes, d'isoler les problèmes, de trouver des solutions, de fixer des objectifs et de mesurer les progrès. À notre avis, le SCC pourrait, au niveau opérationnel, réduire les heures supplémentaires par une meilleure planification des horaires des employés et par un rendement accru des employés grâce à la réduction du taux d'absentéisme. Le SCC prend actuellement des mesures à cet égard. En 1985-1986, le SCC affirme avoir réduit de 4 millions de dollars l'ensemble des frais au titre des heures supplémentaires par rapport à l'année précédente : 1 million de dollars pour les CX et 3 millions pour les autres employés. Une partie de cette réduction pourrait être le résultat de ces initiatives.

2.55 Systèmes d'information de gestion insatisfaisants. Au début de 1985, on a imposé un gel de toutes les activités d'élaboration de systèmes, pour les raisons suivantes : insatisfaction des utilisateurs, qui avaient constaté que les nouveaux systèmes ne répondaient pas à bon nombre de leurs besoins, insuffisance des données fournies, absence d'un plan à long terme visant à coordonner le développement des nombreuses initiatives en cours et insuffisance du budget de base pour l'élaboration des systèmes.

2.56 Le SCC est en voie, semble-t-il, de résoudre ses difficultés dans ce domaine puisqu'il a récemment entrepris l'établissement d'un plan à long terme donnant un ordre de priorité à l'élaboration des systèmes.

2.57 Vérification interne. Nous avons constaté que le service de vérification interne avait un mandat et des liens hiérarchiques appropriés et que ses rapports et ses activités de suivi étaient satisfaisants. Depuis notre dernière vérification, nous avons remarqué que le SCC avait pris des mesures visant à accroître l'efficience et la qualité de sa vérification interne. Toutefois, le changement proposé au rôle de la vérification interne en ce qui concerne la vérification des établissements nous inquiète, car il nuirait à la présentation de rapports objectifs et indépendants à la direction sur le déroulement des affaires des établissements. Nous estimons en outre que le service de vérification interne devrait accroître ses compétences dans le domaine de l'optimisation des ressources et des vérifications dans un cadre informatique et améliorer ses méthodes de vérification et la consignation de son travail de vérification.

2.58 Manque de conformité à la politique sur l'évaluation des programmes. Le SCC possède une fonction d'évaluation de programmes depuis 1981. Nous avons constaté qu'il existe effectivement un mandat satisfaisant pour l'évaluation des programmes, mais que les fonctionnaires du ministère, y compris les cadres supérieurs, ne se conforment pas à la politique du SCC sur l'évaluation des programmes ni à la circulaire pertinente du Conseil du Trésor. Par conséquent, la fonction actuelle d'évaluation des programmes au SCC ne constitue pas un mécanisme satisfaisant pour pouvoir, de façon périodique, mesurer l'efficacité des programmes et présenter des rapports à ce sujet.

2.59 Améliorations à apporter aux rapports présentés au Parlement. Les deux principaux rapports que le SCC doit présenter au Parlement sont la Partie III du Budget des dépenses et le chapitre sur le SCC dans le rapport annuel du Solliciteur général. À l'examen de ces rapports, nous avons constaté que les comptes rendus du Service, bien qu'ils soient satisfaisants dans l'ensemble, sont parfois inadéquats. Ils ne permettent donc pas toujours au lecteur de se faire une opinion juste des programmes du SCC et des dépenses qui s'y rattachent.

2.60 Programme de libération conditionnelle. La Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas établi de critères explicites pour la prise des décisions en matière de libération conditionnelle. Par conséquent, elle n'a pas de base appropriée pour évaluer l'équité, la qualité et l'efficacité de ses décisions. Qui plus est, le programme de libération conditionnelle n'a jamais fait l'objet d'une évaluation.

CHAPITRE 8 - LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

2.61 Le ministère de l'Agriculture existe depuis la Confédération. Son mandat actuel, qui repose sur quelque 40 lois fédérales, consiste à promouvoir la croissance, la stabilité et la compétitivité du secteur agricole et alimentaire (agro-alimentaire) du Canada. Ce secteur comprend non seulement l'exploitation agricole, mais aussi la transformation des produits alimentaires, leur commercialisation ainsi qu'une gamme d'industries qui y sont reliées.

2.62 Les gouvernements fédéral et provinciaux ont uni leurs efforts dans le but de trouver des solutions aux importants problèmes auxquels font face les agriculteurs et l'industrie alimentaire, notamment la concurrence croissante sur les marchés internationaux, la baisse des revenus agricoles et la dégradation des sols.

2.63 La question en jeu est d'une importance capitale. En effet, le secteur agro-alimentaire emploie 15 p. 100 de la population active canadienne et il représente 25 p. 100 de notre excédent commercial. Les consommateurs canadiens consacrent quelque 40 milliards de dollars par année à l'achat d'aliments. Les revenus agricoles bruts s'élèvent chaque année à quelque 20 milliards de dollars, si l'on tient compte de la valeur des exportations. Les dépenses combinées du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans le domaine de l'agriculture totalisent plus de 3 milliards de dollars, somme qui correspond à peu près aux revenus agricoles nets.

2.64 Pour réaliser la vaste gamme de ses programmes, le ministère doit tenir compte de nombreux intérêts différents, voire concurrentiels, dans le secteur agro-alimentaire. Le ministère doit aussi administrer certains de ses programmes de concert avec les gouvernements provinciaux.

2.65 **Étendue de la vérification**. Nous avons examiné séparément la gestion des directions générales que nous avons vérifiées cette année, mettant l'accent sur leur souci de l'économie et de l'efficience, ainsi que sur les procédés établis pour faire rapport sur l'efficacité des programmes. Nous avons vérifié les contributions versées pour protéger le revenu des agriculteurs, les activités de recherche, ainsi que des programmes reliés à la gestion des pâturages communautaires et à l'aménagement de sources d'approvisionnement en eau dans les Prairies. Nous avons également vérifié la planification stratégique, les services de commercialisation et de gestion financière, la gestion des ressources humaines ainsi que les pratiques de santé et de sécurité. Nous avons fait le suivi des recommandations formulées lors de notre vérification de 1982 dans les secteurs que nous avons vérifiés cette année.

2.66 **Dépenses qu'il est possible d'éliminer.** Nous avons relevé certains cas d'absence apparente du souci de l'économie. Des erreurs ou un manque de souci de l'économie en ce qui concerne les paiements de soutien des produits ont donné lieu à des paiements en trop de l'ordre de 4,2 millions de dollars sur une période de six ans; l'Office des produits agricoles a consenti un prêt à un taux d'intérêt subventionné de l'ordre de 200 000 $. Le ministère a versé une somme correspondant à 405 000 $ de plus que la valeur

marchande pour l'achat d'un terrain en vue de la construction d'un nouveau centre de recherche agricole et le renouvellement d'un bail a coûté 315 000 $ de plus que nécessaire aux contribuables. Il y a aussi place pour des améliorations. Ainsi, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies pourrait réduire les coûts de gestion des pâturages et accroître l'efficience opérationnelle.

2.67 **Manque de documentation pour la prise de décisions qui affectent les programmes.** Nous nous sommes inquiétés du manque de preuves que l'on ait fourni de l'information au ministre en vue de l'aider à prendre des décisions importantes. Cela comprend des analyses restreintes effectuées au sujet des répercussions financières des modifications apportées aux modalités de paiement précisées dans la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, le défaut de s'assurer de la solidité actuarielle et de l'autonomie financière des régimes d'assurance-récolte et les retards à mettre en évidence la hausse de la part du gouvernement fédéral au coût de ces programmes.

2.68 La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest a été modifiée en 1984 de façon à prévoir le choix de verser des paiements plus élevés aux agriculteurs. Or, la décision d'accroître ces paiements n'était pas fondée sur une évaluation actuarielle de l'autonomie financière du régime ou sur une analyse des liens entre les sommes perçues auprès des agriculteurs et les paiements effectués. Qui plus est, le pouvoir discrétionnaire exercé par l'Administration a donné lieu à des dépenses en trop de l'ordre de 185 millions de dollars en 1984-1985. Cette situation soulève deux questions. Premièrement, le programme est-il géré en vue d'assurer l'autonomie financière, en fonction des besoins des agriculteurs actuels et éventuels?; deuxièmement, le ministre doit-il être avisé officiellement de tout pouvoir discrétionnaire exercé en vertu de la loi?

2.69 **Pratiques de santé et de sécurité insuffisantes.** Nous nous sommes rendus compte que dans bon nombre d'installations d'Agriculture Canda, les déchets toxiques n'étaient pas identifiés et étaient entreposés de façon incorrecte. La responsabilité de l'élaboration de pratiques de sécurité n'a pas été assignée de façon efficace, et les méthodes d'identification et d'entreposage sont insatisfaisantes.

2.70 **Le ministère tarde à donner suite à nos recommandations de 1982.** Les problèmes décelés au moment de notre vérification de 1982 se situent toujours dans les secteurs que nous avons vérifiés cette année. Le ministère semble peu enclin à régler les problèmes décelés antérieurement en rapport avec la gestion des opérations de recherche, de la planification des ressources humaines et des pratiques de santé et de sécurité.

2.71 **Non-conformité aux pouvoirs de dépenser accordés par le Parlement.** Nous avons remarqué qu'au cours des trois dernières années, la somme de 100 millions de dollars a été affectée aux dépenses engagées par la Commission canadienne du lait pour commercialiser les produits laitiers. Or, cette utilisation des fonds n'était pas précisée dans les pouvoirs de dépenser autorisés par le Parlement ni dans le Règlement afférent à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. L'Office de stabilisation des prix agricoles se propose d'obtenir une autorisation précise à cet égard.

2.72 Améliorations requises au chapitre de la coordination des programmes et de la planification stratégique. En règle générale, le ministère réagit aux pressions immédiates et il se penche sur des problèmes précis à mesure qu'ils se présentent. Les directions générales se considèrent comme des services indépendants plutôt que comme des éléments qui s'insèrent dans le cadre d'une stratégie globale à long terme. Les liens entre les divers programmes ne sont pas clairement établis et les analyses coûts-avantages des solutions de rechange sont restreintes. Au cours de notre examen de la planification des programmes à l'Administration de rétablissement des produits agricoles, par exemple, nous avons constaté des écarts importants dans le plan stratégique concernant les besoins en matière de développement hydraulique, et une évaluation très restreinte de l'efficacité des méthodes de financement. Nous avons également constaté qu'une direction nationale plus forte était nécessaire pour améliorer la gestion des activités de recherche.

2.73 Le but et l'incidence des programmes sont parfois confus et ne sont pas clairement communiqués au Parlement. La Loi sur la stabilisation des prix agricoles précise que le programme de soutien laitier est destiné à stabiliser le prix du lait et de la crème de transformation afin d'assurer des bénéfices équitables à cette industrie. La stabilisation des prix du lait de transformation semble être atteinte par le biais de prix de soutien pour le beurre et le lait écrémé en poudre plutôt que par des subventions et semble être destinée à aider les producteurs laitiers à maintenir un niveau de revenu fixé. Elle peut également servir à baisser les prix à la consommation, ou à assurer des bénéfices aux transformateurs. Cependant, comme il n'existe aucune définition d'un bénéfice équitable ou d'un producteur efficient, il n'est pas sûr que l'on serve les objectifs visés par le Parlement.

2.74 Le Parlement a besoin d'une meilleure information. Le ministère pourrait mieux s'acquitter de son obligation de rendre des comptes au Parlement en lui communiquant, par exemple, la nature du soutien au titre des produits par rapport à l'importance de ces produits, la mesure d'un bénéfice équitable pour les producteurs et une part équitable du produit intérieur brut, ainsi que les tendances en matière d'encaisse, de revenu et d'avoir net pour les agriculteurs.

2.75 Le ministère travaille actuellement à améliorer ses systèmes et méthodes de gestion. Le ministère a élaboré un cadre de planification opérationnelle en 1985, il a déterminé ses exigences en matière de mesure du rendement et il est en voie de les élaborer. Il compte réaliser, au cours des cinq prochaines années, une série de projets destinés à améliorer la gestion. De plus, pour donner suite aux recommandations du Groupe d'étude ministériel sur l'examen des programmes, le ministère a entrepris de modifier ses méthodes de planification, d'établissement de priorités et d'affectation des ressources. Il est encore trop tôt pour déterminer si ces mesures amélioreront la gestion des programmes.

CHAPITRE 9 - LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES - ACTIVITÉS LIÉES AU COMMERCE

2.76 En janvier 1982, le ministère des Affaires extérieures était chargé de la fonction commerciale précédemment exercée par l'ex-ministère de l'Industrie et du

Commerce. La restructuration visait à assurer une gestion plus cohérente des relations internationales du Canada, et cela en liant de plus près préoccupations économiques et commerciales et politique étrangère. Le ministère exerce cette fonction commerciale par des programmes à financement direct comme le Programme de développement des marchés d'exportation, et par les services de ses agents commerciaux en poste aux États-Unis et à l'étranger.

Niveau de service dans les missions

2.77 Le ministère des Affaires extérieures n'a pas officiellement déterminé le niveau de service à fournir dans les missions. Le ministère n'a pas établi de lignes directrices qui décriraient la nature et l'étendue des services que doivent fournir les missions en fonction des conditions locales. Les agents commerciaux doivent donc décider du niveau de service à fournir selon leur propre évaluation de la situation. Puisque les ressources sont limitées et que le coût de la prestation de ces services est élevé, le ministère des Affaires extérieures se doit de préciser clairement le niveau de service que doivent fournir les missions en réponse aux demandes d'aide qu'ont reçues les gens d'affaires.

Programme de développement des marchés d'exportation

2.78 Le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) est le principal programme du MAE destiné à promouvoir le commerce extérieur. Il est exécuté conjointement avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Bien que la direction du PDME au sein du MAE ait la responsabilité globale du programme, aucune unité administrative du MEIR n'est chargée de superviser la prestation du programme par les 20 services d'exécution du MEIR. De plus, les gestionnaires du PDME n'ont pas exprimé les objectifs du programme en termes d'objectifs opérationnels mesurables.

2.79 Les critères d'admissibilité sont difficiles à appliquer et ne sont pas appliqués uniformément, surtout dans les cas où l'on ne peut déterminer clairement si une entreprise serait allée de l'avant sans l'aide du gouvernement. Dans ces cas, une entreprise ne peut bénéficier d'un financement. De plus, des entreprises qui ont affiché de piètres résultats avec des crédits PDME antérieurs et d'autres qui n'ont pas présenté les rapports requis sur des projets précédents ont continué à recevoir une aide financière.

2.80 Le recouvrement des crédits PDME n'est pas contrôlé de façon satisfaisante. Les contrôles que le ministère exerce sur les engagements et les chèques émis en ce qui a trait aux projets du PDME sont de manière générale satisfaisants. On ne peut en dire autant du contrôle exercé sur les projets ou des activités de recouvrement des crédits PDME, lesquels doivent être remboursés si l'initiative de commercialisation permet de nouvelles exportations. Les rapports sur les données d'affaires requis servent de base au calcul des remboursements. Ces rapports, toutefois, sont souvent incomplets, ou ne sont tout simplement pas présentés. Le fait que les vérifications effectuées par le ministère ont révélé que bon nombre de ventes n'ont pas été déclarées laisse présumer le non-recouvrement de sommes dues à l'État. Les pratiques utilisées pour identifier et recouvrer les contributions

PDME remboursables ne garantissent pas un recouvrement maximal et ne sont pas conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

Relations opérationnelles

2.81 Il faut conclure des ententes claires sur les opérations avec d'autres ministères. Le ministère fait appel à la compétence sectorielle et technique d'autres ministères pour élaborer des politiques commerciales, faire le relevé des sources canadiennes d'approvisionnement et mettre au point des stratégies et des plans de mise en marché. Toutefois, au niveau des opérations, le ministère des Affaires extérieures et les autres ministères ne s'entendent pas encore sur la méthode à privilégier pour assurer une collaboration optimale interministérielle en ce qui a trait au développement du commerce international et il n'existe pas de lignes directrices sur le genre de relations de travail à établir avec ces autres ministères.

Information

2.82 Inadéquation des méthodes de gestion de l'information à l'intention des agents commerciaux. L'information est un élément fondamental de la gestion de la fonction commerciale internationale. Les agents commerciaux du MAE à l'étranger évaluent la situation des marchés extérieurs et conçoivent des stratégies sectorielles pour les biens et services canadiens. Ce rôle s'accomplit en recueillant, en organisant et en diffusant de l'information liée au commerce. Mais cette information n'est habituellement pas présentée dans un format facilement consultable et n'est pas régulièrement communiquée à l'administration centrale ou aux gens d'affaires canadiens. Néanmoins, pour répondre à des demandes précises, le ministère peut produire, et produit effectivement, des rapports et des documents décrivant les conditions du marché et les stratégies sectorielles.

2.83 Les agents commerciaux sont permutants et sont remplacés périodiquement, mais il n'existe pas de procédures écrites de transfert des responsabilités pour assurer la continuité dans le maintien des contacts d'affaires ou dans la collecte de l'information commerciale. Aucun groupe centralisé n'est chargé d'établir ou d'appliquer des politiques précisant la manière de recueillir, d'analyser et de communiquer des statistiques sur le commerce.

Planification

2.84 Manque d'information complète pour la planification. Le ministère s'est doté d'un système de planification en bonne et due forme pour gérer le mouvement de l'information vers l'administration centrale sur les activités des missions. Ce système est approprié, mais l'information qu'il véhicule est incomplète. Les plans identifient les ressources courantes et les initiatives à entreprendre dans l'année suivante. Toutefois, ils ne présentent pas la gamme complète des tâches effectuées par les agents commerciaux et ils ne mentionnent pas précisément comment les ressources ont été réellement utilisées. La plupart des ressources commerciales sont utilisées pour fournir des services aux gens

d'affaires, mais on n'a pas recueilli de données sur la demande de tels services. À cause de ce manque de données complètes et fiables sur l'utilisation des ressources, il est difficile de vérifier si les niveaux courants de dotation et leur déploiement sont justifiés. Le ministère met en place un nouveau système de suivi des activités liées au commerce en vue de résoudre certains de ces problèmes.

Systèmes automatisés d'information

2.85 Nécessité d'une approche concertée du développement TED. Le ministère a environ une douzaine de systèmes automatisés d'information. Les dépenses pour le matériel de traitement électronique des données étaient évaluées à 11 millions de dollars pour 1985-1986, dont une portion importante devait être consacrée au commerce. Nous avons constaté d'importants problèmes de compatibilité entre ces systèmes. Dans un système de communications ministérielles englobant 121 missions réparties à travers le monde, cette situation a de sérieuses répercussions puisqu'elle fera croître les dépenses à engager pour le matériel, les logiciels, la formation et le transfert des données, et démontre la nécessité d'un contrôle central du développement des futurs systèmes informatiques.

Gestion des ressources humaines

2.86 Le système de planification des ressources humaines ne précise pas suffisamment les besoins actuels et futurs en ressources humaines pour les postes commerciaux. De plus, la structure du processus de sélection ne permet de tenir compte de la compétence d'un candidat dans un secteur donné du marché qu'une fois établie une courte liste de candidats. Par conséquent, il se pourrait que les candidats les plus qualifiés pour une tâche donnée ne soient pas considérés.

2.87 Une fois qu'un candidat a été choisi, il n'y a aucune procédure écrite pour assurer le transfert harmonieux des fonctions. On ne fournit habituellement pas de formation pour familiariser les candidats avec les questions associées aux secteurs qui leur seront confiés. On s'attend que les agents se familiarisent avec les questions importantes courantes en y travaillant. Étant donné la complexité des dossiers à traiter, les agents ont exprimé de l'incertitude devant les secteurs spécialisés et devant le temps requis pour en acquérir la pleine maîtrise. Cela pose des problèmes de continuité, d'archivage ministériel et de niveau de service.

Possibilités de recouvrement des coûts

2.88 Imposition de droits de service. Il en coûte cher pour maintenir des agents commerciaux aux États-Unis et à l'étranger. La prestation, par les missions, de nombreux services à nos gens d'affaires est une activité qui demande beaucoup de personnel. À une seule exception mineure près, les missions n'exigent aucun droit pour leurs services. Le travail des missions est important pour l'expansion du commerce canadien, et la demande pour les services qu'elles offrent est grande et augmentera encore sans doute. À notre avis, la valeur des services offerts par les missions ainsi que la demande pour ces derniers rendent acceptable, et justifieraient la mise en place d'un système de recouvrement partiel des coûts.

CHAPITRE 10 - LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS LES PÊCHES DANS LE PACIFIQUE ET EN EAUX DOUCES

2.89 La région du Pacifique du ministère des Pêches et des Océans doit à l'heure actuelle régler deux problèmes d'importance - améliorer d'une part la gestion globale des pêches dans le Pacifique et, d'autre part, gérer ses ressources (humaines, financières et matérielles) d'une manière plus efficiente et plus économique.

2.90 Plans requis pour régler la question de surcapacité d'exploitation de la flotte. La gestion des pêches et la protection du poisson présentent, dans la région du Pacifique, de sérieux défis à relever. La surcapacité de la flotte, ainsi que le surinvestissement et l'incertitude des revenus, pour quelques pêcheurs, ont poussé les intervenants à exercer des pressions sur le ministère pour qu'il répartisse les prises à leur avantage. Cette situation a également rendu la gestion des pêches plus difficile, complexe et coûteuse. En vertu de la réglementation et de la gestion actuelles concernant les pêches dans le Pacifique, il n'existe aucun plan, ni aucune priorité ou entente qui permettent au gouvernement et à l'industrie d'éviter les problèmes économiques périodiques que la région a connus par le passé, les demandes accrues en matière de dépenses gouvernementales et le besoin d'obtenir de l'information sur les stocks de façon à se tenir au fait de l'évolution des pêches.

2.91 Besoin d'obtenir une meilleure information sur les stocks de façon à se tenir au fait de l'évolution des pêches. Compte tenu de la complexité et de la difficulté de la tâche, il faut donner crédit à la région pour la façon dont elle a géré la pêche. En ce faisant, elle a toutefois compté sur les connaissances et le dévouement de son personnel au lieu de mettre au point des méthodes de gestion et de compiler de l'information qui lui permettra de marcher de pair avec l'évolution des pêches et d'appuyer les gardes-pêche dans leur tâche de gestion des pêches. Par exemple, la région a pour but premier de protéger les stocks de poisson contre la surexploitation, mais l'information importante requise sur les stocks est insuffisante.

2.92 Besoin d'améliorer la gestion des ressources. La région doit aussi améliorer la gestion de ses ressources financières, matérielles et humaines. Ceci implique le besoin d'améliorer sa planification, son système de répartition ainsi que son système d'acquisition et d'utilisation de l'équipement. La région ne veille pas à ce que ses ressources soient utilisées à des tâches prioritaires ou gérées d'une manière économique et efficiente. Elle doit améliorer sensiblement son système global de planification et de budgétisation et sa gestion de certains secteurs de dépense comme les bateaux, les moteurs, le matériel de communication, les marchés et les ordinateurs.

CHAPITRE 11 - LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

2.93 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien doit, entre autres responsabilités, s'acquitter des obligations que le gouvernement fédéral a contractées en vertu des traités et de la Loi sur les Indiens en ce qui a trait à l'administration des terres indiennes et des deniers des Indiens. Le ministère doit donc non seulement administrer chaque année plus de 1,5 milliard de dollars de deniers publics afin de fournir des services essentiels aux Indiens inscrits et aux Inuit, mais également administrer plus de 2,6 millions d'hectares (6,5 millions d'acres) de terres indiennes et plus de 900 millions de dollars en ce qui a trait aux deniers des Indiens. Une mauvaise gestion de ces ressources peut avoir des conséquences importantes et a en fait entraîné le versement d'indemnités à la demande des tribunaux.

2.94 Notre vérification a surtout porté sur les responsabilités du ministère relativement à la gestion de terres et de fonds, au nom des Indiens. Nous avons également examiné les services d'enseignement primaire et secondaire offerts aux jeunes Indiens qui vivent dans les réserves ou sur des terres de la Couronne, le système de règlement des revendications des autochtones et la gestion de deux projets de développement dans le Nord canadien.

La gestion des terres indiennes

2.95 **Nécessité de préciser responsabilités et mandat.** Le ministère ignore l'étendue exacte, en loi, de ses responsabilités relativement à la gestion des terres indiennes. La Cour suprême, dans une décision rendue en 1984, soutenait que la Couronne se doit de remplir une obligation fiduciaire à l'égard des Indiens en ce qui concerne les cessions de terres, et que les tribunaux peuvent tenir le ministère comptable de cette obligation.

2.96 **Nécessité de se doter d'un inventaire des biens que le ministère doit gérer.** Le ministère, afin de connaître les terres des réserves qu'il doit gérer et afin de prendre des décisions sur leur utilisation, doit se doter d'un inventaire complet de ces terres et des ressources naturelles qui appartiennent à chaque bande indienne. Le système actuel du ministère ne lui permet pas de combler ce besoin.

2.97 **Manque de formation et de supervision du personnel.** Il arrive souvent que les employés qui s'occupent de l'évaluation des terres, de l'arpentage des lots, des contrats et des baux ne possèdent pas les connaissances hautement techniques requises pour qu'ils puissent assumer correctement les responsabilités de fiduciaire confiées au ministère. Ces connaissances leur sont nécessaires non seulement pour effectuer le travail qu'on leur confie, mais également pour qu'ils puissent cerner les problèmes qui se présenteront. Le ministère ne leur a offert que peu de formation. En outre, il ne supervise pas suffisamment son personnel et ne possède pas, pour assurer le contrôle de la qualité du travail effectué, de mécanismes satisfaisants d'examen.

L'administration des successions

2.98 Règlement des successions - longs retards et accumulation des dossiers. Les membres du personnel chargé de l'administration des successions des Indiens ne possèdent pas les connaissances et la formation pour accomplir correctement leur travail. En raison de cette situation et à cause d'un manque de personnel, les succcessions demeurent souvent sur les tablettes, les retards dans le traitement des dossiers sont énormes et il devient fort difficile de liquider le travail accumulé. Par exemple, le bureau régional du Manitoba se voit confier l'administration de 300 nouvelles successions alors qu'il ne peut régler chaque année, avec tout le personnel requis, que 150 dossiers. Le volume de travail, dans les régions, pourrait être substantiellement réduit si la part préciputaire d'une succession qui revient automatiquement au conjoint était portée du seuil actuel de 2 000 $ au seuil en vigueur dans les provinces, lequel va de 40 000 $ à 75 000 $.

2.99 Dossiers incomplets. Nous avons constaté que les dossiers montés pour chaque succession étaient incomplets. Cela implique que le ministère ou l'exécuteur testamentaire pourrait difficilement prouver que les mesures requises ont été prises, et cela en temps opportun, pour assurer le règlement d'une succession.

La gestion des deniers des Indiens

2.100 Nécessité de préciser les responsabilités légales du ministère. Ce dernier ne sait trop quelles sont la nature et l'étendue de ses responsabilités, une fois qu'il a transféré à une bande indienne le pouvoir de gérer son propre compte de recettes. Le ministère, si l'on juge que le transfert est une délégation de ses responsabilités et non une renonciation à ces dernières, continuera d'être responsable de la gestion de ces comptes.

2.101 Libération de fonds en fiducie sans garanties suffisantes. Au moment où nous avons effectué notre vérification, il y avait 14 331 comptes en fiducie tenus pour des membres de bande indienne qui sont mineurs et leur valeur totale était de 99 millions de dollars. Le ministère, malgré l'obligation qui lui est faite de garder la part des mineurs dans un compte en fiducie jusqu'à ce que l'enfant ait atteint sa majorité, avait coutume de verser chaque année aux parents ou au tuteur de chaque mineur une somme maximale de 3 000 $, tirée de ces comptes, pour assurer la subsistance du bénéficiaire. Cette somme était versée sans obtenir la demande écrite et l'énoncé des besoins nécessaires. Il nous a fallu conclure, après avoir consulté un juriste indépendant, que ces fonds étaient versés sans garanties suffisantes.

L'enseignement primaire et secondaire

2.102 Le coût annuel des services d'enseignement primaire et secondaire, mises à part les dépenses en immobilisations, offerts aux jeunes Indiens qui vivent sur les réserves et sur les terres de la Couronne, se chiffre à 409 millions de dollars.

2.103 Absence d'orientation. Nous avons constaté que certaines régions n'avaient pas établi, pour leurs bureaux de district, de normes pour l'application du programme ou de directives opérationnelles. En outre, le ministère n'avait pas de systèmes de surveillance ou d'information appropriés de façon à renseigner les gestionnaires des divers paliers administratifs sur la qualité et le volume des services pédagogiques offerts dans les écoles fédérales et dans les écoles administrées par les bandes indiennes, ainsi que sur les résultats scolaires des jeunes Indiens.

2.104 Nécessité d'améliorer les systèmes d'information (éducation). Il n'existait pas de données ou de statistiques homogènes sur les résultats scolaires des jeunes Indiens relativement aux divers programmes d'enseignement utilisés. Il s'ensuit que le ministère ne pouvait donc évaluer l'efficacité générale du programme d'enseignement ou le rendement des écoles fédérales et des écoles administrées par les bandes.

2.105 L'absence de données fiables a également empêché l'évaluation précise des besoins et a rendu pratiquement impossible la mesure des progrès accomplis dans certains domaines, par exemple dans celui de la réussite scolaire des jeunes Indiens.

2.106 Nécessité de se doter de politiques et de procédés précis pour la transmission de pouvoirs de contrôle aux organisations indiennes. L'absence de politiques, de procédés ou de directives opérationnelles précises fait qu'il est difficile de rendre vraiment compte de la prestation des services d'enseignement. Le ministère n'a pas précisé ce qu'il entendait par "contrôle, par les Indiens, ..." de l'enseignement. On ne savait trop si cela voulait dire que l'on confiait tout simplement aux Indiens l'utilisation et l'administration des écoles dans le cadre des politiques et des règlements établis par le ministère ou que les Indiens seraient libres d'exercer leurs responsabilités et de prendre des décisions de la même manière que les membres élus des commissions scolaires des provinces.

Les revendications des autochtones

2.107 Absence d'un plan de mise en oeuvre et d'information complète sur les coûts. Nous avons constaté, en ce qui a trait à la Convention de la Baie James et du Nord québécois, que les délais, les limites financières à respecter et les responsabilités pour la concrétisation des obligations contractées par le gouvernement fédéral n'y sont pas suffisamment précisés. Qui plus est, le ministère se doit, en vertu de la loi, de soumettre à la Chambre des communes un rapport annuel sur la mise en oeuvre de cette convention. Il ne s'est pas conformé à cette exigence.

Le Programme des affaires du Nord

2.108 Nous avons examiné les systèmes, les méthodes et les contrôles principaux de gestion utilisés relativement à deux projets de développement économique : la société minière Nanisivik, dans les Territoires du Nord-Ouest, et la société minière Cyprus Anvil au Yukon. À notre avis, tout cela était satisfaisant.

CHAPITRE 12 - LE DÉPARTEMENT DES ASSURANCES

2.109 Le Département des assurances est chargé de protéger le public contre les pertes financières qui peuvent découler des opérations des institutions financières enregistrées ou munies d'un permis et des régimes de pension enregistrés, en vertu d'une loi fédérale. Il réglemente environ 560 compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt, d'investissement ainsi que des sociétés coopératives de crédit dont l'actif total dépasse les 200 milliards de dollars, ainsi que 750 régimes de pension, parrainés par l'employeur, dont l'actif s'élève à 28 milliards de dollars. Le Département fournit également des services actuariels au gouvernement fédéral, principalement dans le domaine des régimes de pension.

2.110 Étendue de la vérification. Notre vérification a porté essentiellement sur les principales activités du Département (la surveillance des institutions financières et des régimes de pension et la prestation de services actuariels) et sur les procédés de gestion qui appuient celles-ci.

2.111 Les faillites récentes de compagnies que le Département régit ont amené ce dernier à prendre des mesures pour améliorer sa surveillance des institutions financières. Parmi ces mesures, il y a l'application de règles plus rigoureuses pour la constitution de nouvelles compagnies, une surveillance plus poussée des compagnies qui donnent des signes de faiblesses financières prochaines et l'amélioration des contrôles sur place en ayant recours à des experts de la réassurance et de l'immobilier.

2.112 Toutefois, le fait que le Département, bien qu'il soit au courant des problèmes qui sont à l'origine des cas d'insolvabilité, ait consacré peu de temps à prévoir les tendances futures du secteur et à cerner les nouveaux secteurs de risques éventuels nous préoccupe. De 50 à 100 p. 100 des heures de travail de la haute direction ont été consacrées, pendant des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs mois, aux tâches rendues nécessaires par les faillites d'entreprises et leurs retombées. Le fait de composer avec d'autres ces tâches et pressions extérieures a laissé aux gestionnaires peu de temps pour évaluer les risques futurs, sans parler des activités ordinaires et continues de surveillance. En conséquence, le Département pourrait n'être pas en mesure de faire face avec succès aux situations nouvelles et mouvantes du monde financier.

2.113 Le Département pourrait améliorer de beaucoup l'efficience de ses procédés de surveillance des institutions financières. Dans de nombreux secteurs, le Département n'utilisait l'informatique que de façon restreinte. Les normes et les procédés d'inspection demandaient grandement à être améliorés; il n'y avait qu'un nombre restreint de procédés pour l'affectation des ressources et pour l'établissement du budget; nous n'avons relevé que peu de signes de planification et de révision, et la consignation du travail effectué est insuffisante. Une plus grande utilisation, par le Département, des travaux des vérificateurs externes des compagnies qu'il régit ainsi qu'une meilleure coordination des travaux qu'effectue le personnel des bureaux régionaux et de l'administration centrale l'aideraient à éviter les doubles emplois et à réduire éventuellement le nombre d'années-

personnes à utiliser, et permettraient aux inspecteurs d'accorder plus d'attention aux secteurs qui présentent des risques importants.

2.114 La petite taille du Département, les communications fréquentes entre la haute direction et les employés de tous les niveaux ainsi que les connaissances et l'expérience que détiennent collectivement les employés ont atténué ces difficultés dans une certaine mesure. En outre, dans divers secteurs du Département, des efforts sont faits pour que soient utilisés de meilleurs systèmes, de meilleures lignes directrices et de meilleurs procédés. Cependant, compte tenu de la complexité et de la nature des industries qu'il doit surveiller et de l'évolution rapide de la situation de chacune, le Département se doit de mettre en doute l'utilité actuelle des techniques et des méthodes qu'il utilisait il y a vingt ans.

2.115 La surveillance que le Département exerce sur les régimes de pension est beaucoup moins rigoureuse que celle qu'il exerce à l'égard des institutions financières. Par conséquent, il y a risque que les méthodes de surveillance actuelles ne lui permettent pas d'exercer un contrôle suffisant de la solvabilité des régimes de retraite. Les procédés de contrôle du respect des exigences législatives, de l'enregistrement des régimes et de la révision des rapports actuariels sont satisfaisants. Toutefois le Département, dans l'exercice de son rôle de surveillance, se fie presque exclusivement aux exposés des faits que lui font les gestionnaires. Entre autres, il n'effectue pas suffisamment d'inspections afin d'avoir l'assurance, par un examen impartial, que, par exemple, les cotisations des employés ont été versées aux régimes et que les employeurs utilisent des méthodes de gestion pertinentes pour l'administration des régimes de retraite. Le Département ne cherche pas non plus à obtenir confirmation, de manière impartiale, que l'administration des portefeuilles où sont placés les fonds des régimes est valable, pas plus qu'il n'effectue d'examen impartial pour évaluer la valeur réelle des placements immobiliers, des prêts hypothécaires ou d'autres placements de ce genre.

2.116 Notre examen des services actuariels fournis par l'actuaire en chef et son personnel démontre chez ces personnes un niveau de professionnalisme élevé. Il faut toutefois signaler un problème au chapitre de la communication, en temps opportun, de l'information sur les régimes de retraite des employés de l'État. En vertu de dispositions législatives récentes, tous les rapports actuariels qui portent sur les régimes de retraite fédéraux doivent être présentés au Parlement dans les 18 mois suivant la date de la révision. Jadis, certains rapports avaient été présentés cinq ans après cette date. Une information récente sur les coûts et les engagements à long terme au titre des régimes de retraite constitue un élément essentiel pour évaluer la mesure dans laquelle les réserves établies sont suffisantes pour faire face aux besoins futurs de ces régimes.

2.117 Le Département se doit de communiquer au Parlement avec plus d'efficacité le résultat de ses travaux. L'information que renferme le Budget des dépenses satisfait de façon générale aux normes de présentation de l'information élaborées par le Bureau du contrôleur général. Toutefois, l'information que le Département doit présenter au Parlement, en vertu de la loi, a nettement besoin d'être améliorée. Les rapports annuels qui rendent compte de la surveillance des institutions financières, malgré les efforts faits récemment pour en réduire la taille, sont si volumineux (un rapport comptait plus de

400 pages) que les députés n'ont pas le temps de les lire. À l'opposé, le rapport annuel sur la surveillance des régimes de retraite ne fournit qu'une information réduite. Enfin, les rapports actuariels du Département qui portent sur le régime de pensions du Canada et sur les régimes de retraite de la fonction publique, dont les données devraient avoir une incidence importante sur les décisions à prendre, sont rédigés de telle manière que, de façon générale, seule des personnes qui possèdent des connaissances en actuariat peuvent en dégager les incidences financières.

2.118 Le Département recouvre la majeure partie de ses dépenses annuelles (lesquelles se sont chiffrées à 19 millions de dollars en 1985-1986) auprès des entités qu'il surveille et auprès des organismes du gouvernement. **Les méthodes actuelles de facturation ont engendré, pour le gouvernement fédéral, des pertes de plus d'un million de dollars en intérêt perdu au cours de chacun des deux derniers exercices.**

CHAPITRE 13 - LE PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

2.119 Le Portefeuille des Affaires des anciens combattants comprend le ministère des Affaires des anciens combattants et quatre organismes qui s'y rattachent, soit la Commission canadienne des pensions, le Conseil de révision des pensions, la Commission des allocations aux anciens combattants et le Bureau de services juridiques des pensions. D'après le Budget des dépenses de 1986-1987, les dépenses s'élèveront à 1,6 milliard de dollars, soit le 11e budget en importance parmi tous les ministères.

2.120 Notre dernier examen du Portefeuille remonte à 1980. Cette année, nous nous sommes concentrés sur trois secteurs importants de dépenses : le Programme des allocations aux anciens combattants, le Programme des pensions d'invalidité et le Programme des services de santé. Nous avons revu la situation de plusieurs des secteurs que nous avions examinés en 1980, en tenant tout particulièrement compte des recommandations du Comité des comptes publics.

2.121 Comme le contingent des anciens combattants n'a pas augmenté depuis la fin du conflit coréen, on pense généralement que le Portefeuille des Affaires des anciens combattants se trouve dans une conjoncture stable. En fait, il se trouve dans une situation aussi dynamique que celle de n'importe quel autre ministère en raison même des besoins changeants de sa clientèle qui avance en âge. Un certain nombre de changements internes, dont le déménagement d'Ottawa à Charlottetown, la réorganisation du Portefeuille et une toute nouvelle équipe de cadres supérieurs, ont également eu des répercussions sur le Portefeuille.

2.122 Le déménagement à Charlottetown a engendré des perturbations et a posé des problèmes au Portefeuille. Les efforts déployés pour le déménagement et pour maintenir un niveau de service acceptable ont retardé le règlement d'autres problèmes.

2.123 Bien que nous ayons identifié certains domaines qui posent des problèmes, nous avons constaté que la direction était malgré tout au fait de plusieurs d'entre eux et qu'elle prenait des mesures pour les régler.

2.124 **Non respect des devoirs légaux du fiduciaire.** Nous avons effectué un suivi des faits signalés dans la note de vérification publiée dans notre Rapport de 1985. Nous avons trouvé de sérieuses faiblesses importantes dans l'administration de 56 millions de dollars détenus dans les comptes de fiducie établis pour les anciens combattants. Ces comptes sont établis pour permettre au Portefeuille d'administrer les affaires des anciens combattants qui sont incapables de le faire. Le Portefeuille ne s'est pas acquitté des devoirs légaux élémentaires d'un fiduciaire, c'est-à-dire le devoir de payer de l'intérêt sur les fonds détenus en fiducie, le devoir de superviser les tiers qui administrent les comptes pour le Portefeuille, le devoir de tenir des comptes détaillés et d'en faire rapport de façon régulière et le devoir de s'assurer que l'on se conforme à une procédure précise en établissant les comptes de fiducie. À la suite d'une décision d'un tribunal concernant l'administration des fonds en fiducie par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Portefeuille a reconnu l'existence de ces problèmes. Un groupe d'étude du Portefeuille examine présentement des solutions possibles.

2.125 **Améliorations sensibles des délais de traitement des demandes de pension d'invalidité.** Dans son rapport qui a fait suite à notre vérification de 1980, le Comité des comptes publics a exprimé sa préoccupation devant les délais de traitement des demandes de pension d'invalidité. Après avoir pris connaissance des observations du Comité Marin qui a enquêté sur cette situation, le ministre a déployé, au cours de la dernière année, des efforts concertés pour ramener les délais de traitement des demandes à un niveau acceptable. Cet objectif a été atteint et maintenu.

2.126 **De nombreux paiements d'allocations d'anciens combattants sont incorrects.** En ce qui a trait à l'exercice 1985-1986, nous avons évalué à 9,4 millions de dollars le montant des sommes versées en trop aux prestataires, paiements qui n'auraient pu être évités dans le contexte des politiques et des procédés en vigueur au moment de notre vérification. On aurait pu éviter des paiements en trop de l'ordre d'un autre 26,4 millions de dollars. Ils auraient pu être évités de façon rentable, par exemple en élaborant, avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, des modification aux lois et de meilleures méthodes qui auraient permis de coordonner les paiements d'allocations d'anciens combattants et de Pensions de sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti aux anciens combattants. Le quart des autres erreurs n'aurait pu être évité (par exemple, lorsqu'on reçoit de l'information nouvelle concernant le revenu d'un prestataire après que le chèque mensuel a été envoyé). Au cours de la même période, on a versé à des prestataires pour 3,8 millions en paiements qui étaient insuffisants. Les modifications apportées à la loi, qui sont entrées en vigueur le 1er avril 1986, devraient avoir pour effet de réduire le nombre des incidents de ce genre.

2.127 **Planification à long terme incomplète.** Le Comité des comptes publics partageait, en 1980, notre inquiétude concernant l'absence, à cette époque, d'une planification à long terme. Au cours de la dernière année, le ministère a pris des mesures de

grande envergure afin d'enclencher le processus de planification à long terme, mais il reste encore beaucoup à faire avant que ce dernier ne soit fermement établi. Il faudrait disposer de données plus précises pour orienter les décisions à ce sujet. Parmi les programmes clés, seul celui de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants dispose d'un plan à long terme complet. Le ministère travaille présentement à l'élaboration d'un plan concernant les lits d'hôpitaux, un problème des plus aigus, afin de mettre des lits à la disposition de la population d'anciens combattants à mesure qu'elle vieillit. Le Programme des allocations aux anciens combattants a également besoin d'un plan à long terme pour les 15 prochaines années, vu que les prestations annuelles tomberont de 450 à 40 millions de dollars. Il y aurait également lieu de prendre très bientôt des décisions concernant l'administration future du programme avant que ne soient prises des décisions à court terme, par exemple au chapitre des investissements nécessaires en matière d'informatique.

2.128 Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants constitue une solution innovatrice au problème du vieillissement de la clientèle. Ce programme a pour objet de retarder le placement des anciens combattants en établissement en leur offrant des services de soins de santé et d'aide à domicile. Non seulement ce programme permet-il une diminution des frais d'hospitalisation, mais il assure également une vie plus normale à l'ancien combattant. Comme il s'agit d'un nouveau programme, le ministère a dû composer avec certaines difficultés de fonctionnement qui iront croissant avec l'expansion du programme. Ces difficultés de fonctionnement comprennent entre autres un mécanisme de remboursement plutôt lourd. Le ministère est présentement à la recherche d'un meilleur système.

2.129 Les dépenses encourues dans le passé au chapitre du système informatique n'ont pas constitué une optimisation suffisante des ressources. Nous avons constaté que les deux plus importants systèmes informatiques du Portefeuille, soit ceux qui sont utilisés pour le Programme des allocations aux anciens combattants et pour le Programme des pensions d'invalidité, n'ont pas répondu aux attentes du point de vue de l'amélioration de l'efficience. Nous estimons qui l'on a dépensé, entre 1978 et 1984, 17 millions de dollars pour l'élaboration du système des allocations des anciens combattants et 4,5 millions de dollars pour le système des pensions d'invalidité. Les systèmes présentaient des lacunes qui ont mené à l'abandon de caractéristiques importantes des systèmes. On a aussi raté l'occasion d'améliorer l'efficience. À notre avis, les sommes consacrées à la conception et au fonctionnement de ces systèmes ne constituaient pas une utilisation optimale des deniers publics. Le ministère est à mettre la dernière main à un plan stratégique pour l'informatique et il a mis sur pied un comité directeur de la haute direction afin de pouvoir mieux coordonner les prochaines élaborations de systèmes.

2.130 Dans d'autres domaines, le ministère a pris des mesures pour accroître l'efficience. Le ministère estime à 130 le nombre d'années-personnes qui ont été réaffectées au Programme pour l'autonomie des anciens combattants, lequel a été en pleine expansion au cours de 1985-1986, grâce à l'instauration de nouvelles modalités beaucoup plus efficientes en matière d'allocations aux anciens combattants.

2.131 D'importantes améliorations s'imposent au chapitre de la gestion et du contrôle financiers. À la suite de notre examen du Portefeuille, nous avons conclu qu'il y a actuellement d'importantes faiblesses au chapitre de la gestion et du contrôle financiers. Il y a des lacunes dans les contrôles internes fondamentaux, plus particulièrement en ce qui concerne le rapprochement des systèmes pour assurer l'exactitude des données comptables. Bien qu'elles soient nombreuses, les données sur la gestion financière sont souvent incomplètes, quelquefois inexactes. Elles sont en grande partie inutiles pour les gestionnaires lorsqu'ils relèvent des secteurs qui nécessitent une intervention. La direction n'était pas satisfaite des systèmes d'information financière et elle prenait des mesures pour les améliorer. En ce qui a trait à l'établissement du budget, nous n'avons trouvé que peu d'indices à l'effet que la procédure d'élaboration des budgets antérieurs comportait des mesures satisfaisantes d'examen critique et de révision des données.

CHAPITRE 14 - VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Introduction

2.132 Une grande partie du travail du Bureau de vérification a trait aux vérifications intégrées effectuées dans les ministères ou aux vérifications axées sur l'ensemble de l'administration fédérale. Au cours des dernières années, le Bureau a toutefois commencé à effectuer des vérifications "spéciales" de certains programmes ou activités qu'on n'abordait pas dans le cadre des vérifications intégrées ou d'envergure gouvernementale.

2.133 L'an dernier, nous avons assigné à un groupe particulier la responsabilité de ces vérifications spéciales et nous avons prévu d'en publier les résultats dans un chapitre du Rapport annuel.

2.134 C'est la Direction des vérifications spéciales qui s'est vu confier le mandat d'examiner certains programmes ou activités au sein d'un ministère ou d'un groupe de ministères. Habituellement, ces vérifications portent sur des questions qui ne font pas l'objet d'une vérification régulière en dépit de leur importance réelle. Ainsi, grâce à cette approche, on accroîtra l'efficience et l'efficacité du Bureau de vérification et les résultats du travail pourront être communiqués dès que possible au Parlement. Le chapitre de cette année traite des rapports suivants :

- onze projets d'immobilisations qui représentent des dépenses prévues de 1,3 milliard de dollars;
- la gestion des publications gratuites du gouvernement distribuées au public;
- la gestion des communications avec le public au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources;
- le Conseil de recherches en sciences humaines;
- l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada.

Les projets d'immobilisations

2.135 Dans le cadre de notre programme permanent de vérification des dépenses relatives à des projets d'immobilisations, nous avons examiné onze projets d'immobilisations qui représentent des dépenses prévues de 1,3 milliard de dollars. Les projets étaient généralement bien gérés à l'étape de l'acquisition, mais la planification, avant l'approbation par le Conseil du Trésor était longue, d'où des hausses de coûts, des modifications aux conceptions originales concernant la construction ou l'approvisionnement du matériel, et une justification insuffisante quant au niveau ou au type d'installation construite ou de matériel fourni.

Les publications gratuites

2.136 Au cours de l'exercice financier 1984-1985, le gouvernement fédéral a consacré quelque 350 millions de dollars à l'information, soit à la publicité ou aux publications ministérielles. Nous avons examiné les dépenses liées aux publications distribuées gratuitement au public. Nous avons constaté que l'on avait décidé d'éditer ces publications gratuites sans tenir suffisamment compte de l'économie et de l'efficience. Personne ne peut déterminer le nombre ni le coût des publications gratuites.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - La gestion des communications avec le public

2.137 Au cours de notre vérification de la gestion des communications avec le public au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR), nous nous sommes attardés sur la façon dont le ministère communique avec le grand public à l'aide de publications, de publicité, d'expositions et des services audio-visuels.

2.138 Responsabilités non clairement établies pour la gestion et la coordination des activités de communications. Il n'est pas clairement établi qui, de la Direction centrale des communications ou des secteurs de programme, est chargé de gérer la fonction des communications du ministère, particulièrement en ce qui a trait aux publications. En outre, vu que la coordination de l'édition ne se fait pas à l'échelle du ministère, EMR ne peut donc pas facilement identifier toutes ses publications d'intérêt général ni produire le plan d'édition ministériel exigé selon la politique du Conseil du Trésor en matière d'édition. Le public pourrait éprouver de la difficulté à trouver l'information qu'il désire obtenir auprès de EMR.

2.139 Faiblesses relevées dans la planification des produits, l'information sur les coûts et les évaluations. Notre examen approfondi de 25 produits d'information a révélé que les auteurs n'avaient pas, à l'étape de la planification, accordé suffisamment d'attention à la définition du groupe cible, à l'estimation des coûts, à l'examen d'autres modes de communication et à la planification de la distribution. Nous avons aussi relevé des faiblesses dans l'inscription et le contrôle des principaux coûts de produits. En outre, on avait effectué très peu d'évaluations formelles en vue de vérifier l'efficacité des produits. Cependant, la Direction des communications a son propre processus de planification pour les

produits d'intérêt général qu'elle élabore. Nous avons constaté d'ailleurs qu'elle avait considérablement amélioré ce processus et ce, depuis la parution d'un rapport de vérification interne en 1983.

Le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH)

2.140 Le CRSH est un établissement public inclus dans l'annexe B de la Loi sur l'administration financière. Il fait rapport au Parlement par l'entremise du Secrétaire d'État. L'objectif du CRSH est de financer certaines activités des chercheurs canadiens afin de promouvoir la recherche et l'érudition dans le domaine des sciences humaines et d'encourager l'excellence à cet égard. Ses dépenses totales pour l'exercice 1985-1986, s'élèvent à 63,6 millions de dollars, dont 90 p. 100 sont consacrées aux subventions et aux bourses.

2.141 **Étendue de la vérification.** Notre vérification a porté sur le processus de gestion, y compris les rôles et responsabilités qui y sont liés, la planification générale et la gestion des ressources humaines, le contrôle des opérations, la diffusion de la recherche et l'évaluation de programme.

2.142 **Bons contrôles sur l'attribution des subventions et bourses.** Les paiements de subventions et de bourses que nous avons examinés avaient tous été traités en conformité avec les procédés établis d'évaluation par des pairs et d'approbation soit par le président, soit par le Conseil. Notre vérification financière annuelle a indiqué que les contrôles financiers étaient satisfaisants.

2.143 **Rôle des niveaux de gestion à préciser.** Des questions ayant trait aux opérations courantes étaient fréquemment traitées à tous les niveaux de gestion incluant le Comité de la haute direction, le Bureau du Conseil et le Conseil. Cette situation engendre un certain chevauchement, des retards et une inefficience dans les opérations. Il y avait également des retards quant à la solution de certains problèmes portés à l'attention du Conseil, tels que la mise au point d'un système de contrôle pour permettre l'étude des résultats des travaux de recherche qu'il subventionne et la formation d'un groupe de travail chargé d'étudier les objectifs opérationnels de la division des Subventions stratégiques.

2.144 **Absence de planification globale des opérations.** La haute direction n'avait pas établi de plan opérationnel global qui tienne compte de ses priorités, des dates cibles et de la coordination de ses activités. Par conséquent, les gestionnaires ne pouvaient planifier leurs besoins en ressources humaines de façon appropriée. En outre, on n'avait pas établi d'indicateurs de la charge de travail, ni défini les tâches à accomplir, ni le nombre et la catégorie d'employés requis. Il n'y avait pas de plan approprié pour minimiser, chez les employés, les répercussions des mises à pied et de la réduction des années-personnes, laquelle s'avérait nécessaire. Ainsi, on ne pouvait s'assurer que les opérations étaient conduites de façon économique, efficiente et efficace.

2.145 **Attention insuffisante aux résultats de la recherche subventionnée.** On ne s'assurait pas toujours que les projets subventionnés avaient été menés à terme et en conformité avec l'entente de subvention. Le CRSH n'était pas en mesure de savoir quels étaient les résultats des projets de recherche obtenus en contrepartie des sommes qu'il y avait investies. D'autre part, il y a eu une période de dix neuf mois au cours de laquelle le poste de coordonnateur de la fonction d'évaluation de programme n'a pas été comblé. Pendant ce laps de temps, aucune nouvelle proposition d'évaluation de programme n'a été élaborée. Il en résulte une réduction de l'information nécessaire à la prise de décision concernant les programmes.

Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada (APGTC)

2.146 L'APGTC représente les intérêts du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et ceux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en ce qui a trait à leurs responsibilités dans l'application de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada et de la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz. Elle a pour mandat d'assurer la mise en valeur dynamique et rationnelle du pétrole et du gaz sur les terres canadiennes de juridiction fédérale qui ne font pas partie d'une province.

2.147 **Étendue de la vérification.** Notre vérification visait à relever les questions qui, à notre avis, revêtaient une certaine importance pour le Parlement, plus particulièrement en ce qui concerne le souci de l'économie et de l'efficience ainsi que les méthodes employées pour mesurer l'efficacité et en faire rapport.

2.148 **La gestion des droits.** Les droits d'exploration et d'exploitation de ressources pétrolières et gazières sont conférés aux explorateurs dans le cadre d'accords négociés par l'APGTC au nom du ministre concerné. L'explorateur doit payer des frais de transaction pour chaque accord d'exploration conclu ou renouvelé.

2.149 Les retards dans la présentation aux explorateurs des documents définitifs à entériner ainsi que le fait que l'APGTC n'a ni calculé ni exigé en temps opportun les frais de transaction ont réduit considérablement la possibilité de recouvrer en totalité des recettes d'environ un million de dollars.

2.150 **Évaluation de programmes.** L'APGTC, au moment où nous avons effectué notre vérification, n'avait pas encore fait d'évaluation de programmes.

2.151 **Une vérification achevée plus tôt que prévu.** D'après notre premier calendrier de travail, la fin de notre vérification de l'APGTC et la publication du rapport des vérificateurs se situaient en 1987. Toutefois, après avoir effectué notre étude préparatoire, nous avons conclu qu'il n'y avait pas, à part les faits susmentionnés, d'autres questions dont la nature et l'importance justifiaient qu'on les signale au Parlement. À notre avis, des travaux supplémentaires de vérification ne permettraient sans doute pas de relever d'autres questions importantes. En conséquence, nous avons décidé de ne pas effectuer d'examen détaillé.

NOTES DE VÉRIFICATION

NOTES DE VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	3.1
Observations concernant les sociétés d'État	3.4
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de (Québec) inc. - Manque de souci d'économie et information pertinente non fournie au Conseil du Trésor dans le cas de l'acquisition de certains biens	3.5
Société Radio-Canada - L'incapacité de tenir des registres comptables et de maintenir un contrôle interne qui soient appropriés a entraîné une récusation dans le rapport du vérificateur sur les états financiers	3.11
Observations sur les opérations des ministères	
Ministère de l'Environnement - Frais pour paiement tardif des factures de télécommunications	3.16
Ministère des Travaux publics - Non-observation de la politique du Conseil du Trésor sur l'adjudication des contrats	3.21
Ministère des Travaux publics - Paiement non productif de loyers de plus de 7 millions de dollars	3.37
Ministère de l'Expansion industrielle régionale - Défaut de faire respecter certaines conditions contractuelles	3.42
Ministère de l'Expansion industrielle régionale - Versement de fonds pour éviter une annulation de crédits	3.52
Rapport, en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général, de notre examen continu des programmes d'indemnisation et de tarification pétrolière	3.59

3

NOTES DE VÉRIFICATION

Introduction

3.1 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes. Bien qu'il n'en soit fait état nulle part ailleurs dans le Rapport, nous les avons relevées au cours de nos vérifications des comptes du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités.

3.2 Le paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général exige que le vérificateur général porte à l'attention du Parlement tous les cas importants où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis, au Fonds du revenu consolidé;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

3.3 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et nos examens ont comporté par conséquent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de questions qui n'ont pas été abordées. Les cas que nous avons observés sont décrits dans le présent chapitre, sous le nom du ministère, de la société d'État ou de l'entité appropriés.

Observations concernant les sociétés d'État

3.4 Le vérificateur général est nommé vérificateur de 44 sociétés d'État, en vertu de la Loi sur l'administration financière ou de lois individuelles visant des sociétés particulières. On trouvera ci-après le détail des restrictions ou autres questions importantes contenues dans les rapports remis à ces sociétés au cours de l'exercice. La plupart de ces questions sont déjà du domaine public, mais nous en parlons ici pour en souligner l'importance et les porter à l'attention du Parlement.

3.5 Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) inc. - Manque de souci d'économie et information pertinente non fournie au Conseil du Trésor dans le cas de l'acquisition de certains biens

La Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) inc. a acquis certains biens au prix de 1 977 469 $. Dans une présentation au Conseil du Trésor, la Société n'a pas mentionné l'existence d'un protocole d'entente qui prévoyait le transfert, sans contrepartie, de certains biens à la Société. La Société a en outre acquitté les dettes d'un tiers se chiffrant à 429 876 $ sans être contrainte de le faire et sans y être autorisée par le Conseil du Trésor.

3.6 Dans le cadre des festivités pour commémorer l'arrivée de Jacques Cartier au Canada, la Société et une entreprise sans but lucratif, Québec 1534-1984, ont signé un protocole général d'entente qui établissait les droits et obligations de chacune des parties pour la tenue des festivités et pour l'utilisation du site et du matériel sous la juridiction de la Société. À titre de compensation pour le droit d'utiliser le site, il a été convenu que certains biens (infrastructures, installations temporaires et matériel), mis en place par Québec 1534-1984, deviendraient la propriété de la Société au terme de l'entente.

3.7 Lorsque la situation financière précaire de Québec 1534-1984 devint notoriété publique, on demanda, par présentation au Conseil du Trésor, une somme de 2,5 millions de dollars pour acheter des biens et un million pour défrayer une partie du coût des programmes. Le 1er août 1984, le Conseil du Trésor donnait son approbation. Le 22 août, la Société s'engageait à verser 1 977 469 $ pour les biens; cette somme fut déterminée sur la base de bons de commande, plutôt que selon les factures payées par Québec 1534-1984. Le 23 août 1984, la Société a versé un million de dollars comme participation au coût des programmes. Au cours de 1984, elle a également remboursé 429 876 $ de dettes, contractées par Québec 1534-1984, sans être contrainte de le faire et sans y être autorisée par le Conseil du Trésor.

3.8 Dans notre rapport sur l'examen des états financiers de la Société pour l'exercice clos le 31 mars 1985, nous avons signalé au ministre des Travaux publics, qu'à notre avis, le Conseil du Trésor n'avait pas reçu toute l'information pertinente puisque l'existence d'un protocole d'entente prévoyant le transfert, sans contrepartie, de certains biens à la Société ne lui avait pas été divulguée.

3.9 Nous avons de plus signalé au ministre des Travaux publics que la Société avait remboursé pour 429 876 $ de dettes d'un tiers – Québec 1534-1984 – sans être contrainte de le faire et sans l'autorisation du Conseil du Trésor.

3.10 En regard de ce qui précède, nous avons exprimé l'avis que la Société n'avait pas géré ses ressources financières de façon économique.

3.11 Société Radio-Canada - L'incapacité de tenir des registres comptables et de maintenir un contrôle interne qui soient appropriés a entraîné une récusation dans le rapport du vérificateur sur les états financiers

> À cause des difficultés qu'elle a éprouvées durant la mise en oeuvre d'un système financier national, la Société n'a pas pu tenir des registres comptables et maintenir un contrôle interne appropriés. C'est ainsi que, dans le rapport du vérificateur remis à la Société Radio-Canada et au ministre des Communications, nous affirmons que nous n'avons pas pu exprimer d'opinion sur les états financiers de la Société pour l'exercice clos le 31 mars 1986 et que celle-ci n'a pas tenu de registres comptables appropriés à partir desquels on a établi les états financiers.

3.12 Conformément à son objectif d'améliorer la fonction d'information de gestion, la Société a commencé à élaborer un système financier national (SFN). Il s'agit d'un système complexe, d'exploitation centrale, qui dessert plusieurs endroits. Le système comprend jusqu'à neuf modules qui portent chacun sur un aspect majeur de la gestion financière des activités. Le système vise notamment l'intégration des fonctions de gestion et de rapports financiers de l'ensemble de la Société. Cette dernière envisageait la mise en oeuvre du système en trois phases s'échelonnant sur plusieurs années. La première, devant se dérouler au cours de 1985-1986, comprend trois modules : (1) le grand livre général, (2) le contrôle budgétaire et (3) le contrôle des bons de commande et des créditeurs.

3.13 La Société a éprouvé de très grandes difficultés avec la mise en oeuvre de la première phase du système et avec la tenue de registres comptables appropriés pendant la période de transition. Par conséquent, on a effectué un nombre beaucoup plus élevé que prévu d'inscriptions comptables dans des comptes spéciaux qui ont exigé une analyse détaillée et des redressements pour obtenir une comptabilisation convenable. Ainsi, la Société n'a pas pu conserver le niveau de contrôle interne qu'elle prévoyait et le SFN n'a pas produit d'information et de rapports financiers réguliers, opportuns et fiables.

3.14 En raison de la nature et de l'ampleur de ces problèmes et du nombre anormalement élevé d'inscriptions comptables qui devaient être traitées par le nouveau système, nous n'avons pas pu terminer notre vérification; nous indiquons donc, dans le rapport du vérificateur remis à la Société Radio-Canada et au ministre des Communications, que nous n'avons pas pu exprimer d'opinion sur les états financiers de la Société pour l'exercice clos le 31 mars 1986 et que la Société n'a pas tenu de registres comptables appropriés à partir desquels on a établi les états financiers.

3.15 Nous avons recommandé à la Société de corriger immédiatement ces problèmes puisque des deniers publics sont en jeu et que plusieurs mois du nouvel exercice sont déjà écoulés. La Société a répondu en annonçant, le 28 août 1986, la formation d'un comité de cadres supérieurs chargé d'élaborer un plan d'action en vue d'examiner les points critiques qui empêchent l'établissement d'un contrôle interne, de registres comptables et de rapports financiers appropriés.

Observations sur les opérations des ministères

3.16 Ministère de l'Environnement - Frais pour paiement tardif des factures de télécommunications

Les retards accusés par le Service de l'environnement atmosphérique, à Downsview (Ontario), dans le traitement et le paiement de ses factures aux compagnies de télécommunications et à d'autres compagnies lui ont valu environ 45 000 $ en frais d'intérêt et de paiement tardif pour l'exercice 1985-1986.

3.17 Sur ces 45 000 $, environ 27 000 $ ont été versés à une même compagnie de télécommunications. Lorsque le ministère reçoit ses factures, il tarde à les payer parce qu'il doit effectuer une vérification complète de tous les frais avant de procéder au paiement. La nécessité de répartir les frais par centre de responsabilité semble également occasionner des retards.

3.18 Parce que les frais sont régis par des tarifs établis par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le risque d'erreur est faible. En outre, comme il s'agit de facturations mensuelles, toute vérification détaillée jugée nécessaire pourrait s'effectuer après le paiement des factures et les frais facturés en trop pourraient être recouvrés sur les paiements ultérieurs.

3.19 En plus d'améliorer l'efficacité de la procédure de paiement, on tiendrait mieux compte de l'économie en s'assurant que les paiements de ce genre sont effectués dans les 30 jours, comme le prescrit le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor.

3.20 Les fonctionnaires du ministère envisagent d'effectuer la vérification détaillée après le paiement des factures. Ils étudient également diverses façons de simplifier les méthodes de traitement des factures afin de diminuer le temps nécessaire à leur paiement.

3.21 Ministère des Travaux publics - Non-observation de la politique du Conseil du Trésor sur l'adjudication des contrats

Dans un certain nombre de cas, le ministère des Travaux publics (MTP) ne s'est pas conformé à la politique du Conseil du Trésor concernant l'adjudication des contrats ni au Règlement sur les marchés de l'État. Nous avons constaté des dépassements de coûts, des approbations rétroactives de contrats par le Conseil du Trésor, des fractionnements de contrats et la passation de "premiers

contrats". À plusieurs reprises, le Conseil du Trésor s'est dit inquiet de ces faits et le ministère a indiqué qu'il avait pris des mesures correctrices.

Dépassements de coûts et approbation rétroactive de contrats

3.22 On indique, dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, que les ministres devront voir dans les dépassements de coûts et les approbations rétroactives des preuves flagrantes de dépenses engagées sans les autorisations nécessaires. On y stipule en outre que les contrats qui exigent l'approbation du Conseil du Trésor doivent être approuvés par ce dernier avant d'être conclus et avant le début des travaux.

3.23 Malgré ces mises en garde, voici certains cas de dépassements de coûts et de demandes d'approbation rétroactive auprès du Conseil du Trésor dont nous avons pris connaissance :

3.24 **Cas nº 1.** En juin 1985, le ministère a demandé au Conseil du Trésor d'autoriser l'augmentation rétroactive à 1 298 000 $ du montant à payer pour la construction de l'unité spéciale de détention du pénitentier de la Saskatchewan. Des 1 298 000 $ pour lesquels le MTP demandait l'approbation, quelque 1 211 000 $ avaient déjà été versés à l'entrepreneur sans l'autorisation requise du Conseil du Trésor. En approuvant la proposition, le Conseil du Trésor a fait part de sa réprobation à l'égard des dépassements de coûts et de la pratique de demander rétroactivement l'autorisation nécessaire.

3.25 **Cas nº 2.** En août 1985, le Conseil du Trésor a approuvé la proposition du ministère de porter à 225 000 $ le montant d'un contrat de services relatif à la première phase du projet de centre de réception régional de l'institution à sécurité maximale de Sainte-Anne-des-Plaines. Le Conseil s'est dit préoccupé par la demande d'approbation rétroactive et par les dépassements de coûts de la proposition et a demandé au ministère d'informer le Secrétariat du Conseil du Trésor des mesures prises pour éliminer les demandes rétroactives et prévenir les dépassements de coûts.

3.26 Le 7 octobre 1985, le ministère a avisé le Secrétariat qu'il avait pris des mesures correctrices.

3.27 **Cas nº 3.** En mai 1986, le Conseil du Trésor a approuvé en partie la demande du ministère de majorer de 712 000 $ le montant à payer en vertu d'un contrat conclu avec un cabinet d'architectes pour des services relatifs à une nouvelle institution pénitentiaire à sécurité maximale à Donnacona (Québec). Le Conseil du Trésor a constaté qu'une grande partie des travaux dont le ministère demandait l'autorisation avaient déjà été achevés et qu'il y avait eu d'importants dépassements de coûts et une sous-estimation des travaux à faire.

Fractionnement des contrats et conclusion de "premiers contrats"

3.28 Dans le Manuel de la politique administrative, on met les autorités compétentes en garde contre le fractionnement des contrats ou leur modification en vue d'éviter de demander l'autorisation nécessaire pour les contrats, comme le stipule le Règlement sur les marchés de l'État. Dans le Manuel, on stipule que les ministères ne peuvent pas conclure de contrats de leur propre chef lorsque ces derniers constituent le premier contrat d'un projet qui peut exiger une autorisation ultérieure du Conseil du Trésor.

3.29 Aux termes du règlement précité, le ministère les Travaux publics peut, sans l'autorisation du Conseil du Trésor, conclure un contrat visant des services d'architectes, d'ingénieurs ou autres services si le montant à verser en vertu du contrat ne dépasse pas (i) 100 000 $ ou (ii) 400 000 $, lorsque les travaux ont été expressément approuvés par écrit par le Conseil du Trésor.

3.30 En janvier 1984, le ministère a publié une note de service interne précisant qu'il ne pouvait pas conclure de contrat en vertu de ses propres pouvoirs et demander ensuite l'autorisation du Conseil du Trésor pour modifier le contrat à des étapes ultérieures. Nous avons néanmoins constaté les cas suivants de fractionnement de contrats et de conclusion de "premiers contrats" par le MTP.

3.31 **Cas nº 4.** En juillet 1984, en vertu de ses propres pouvoirs, le ministère a conclu une entente de 93 750 $ pour des services de consultation mécanique relativement à la réinstallation de trois clients.

3.32 En janvier 1985, le ministère a apporté une modification de 56 000 $ au contrat pour couvrir les services de consultation mécanique relatifs à des secteurs spécialisés, ce qui en a porté le montant total à 149 750 $. Une deuxième modification, d'un montant de 30 750 $, a été faite en septembre 1985 pour des frais de consultation mécanique supplémentaire pour la refonte des plans d'étage afin d'en faire un immeuble à bureaux fermés, à la demande du client.

3.33 En décembre 1985, le ministère a demandé au Conseil du Trésor l'autorisation de modifier le contrat et de majorer de 80 000 $ le montant à payer pour des travaux de conception supplémentaires. En constatant que le travail avait déjà été fait, le Conseil du Trésor n'a pas approuvé la modification, mais a autorisé le versement des 80 000 $ pour payer les travaux effectués.

3.34 **Cas nº 5.** En septembre 1983, le Conseil du Trésor a autorisé les dépenses nécessaires aux frais de consultation pour la conception et l'estimation des coûts d'un laboratoire de recherche à London (Ontario). Quatre cabinets d'architectes avaient soumis des propositions relatives aux services d'experts-conseils et la firme choisie a été retenue par le ministre des Travaux publics en août 1983. Le projet a été retardé jusqu'à la fin de 1984 et l'expert-conseil a été reconfirmé en février 1985.

3.35 En avril 1985, le ministère a autorisé la passation d'un contrat de 250 000 $ relatif à une estimation des coûts du projet et à des travaux de conception préliminaires. En décembre 1985, le ministère a demandé au Conseil du Trésor l'autorisation de majorer de 789 657 $ le montant de ce même contrat, ce qui portait le nouveau total à 1 039 657 $. En approuvant cette majoration, le Conseil a rappelé au MTP sa politique concernant la passation de contrats qui constituent la première étape d'un projet et qui peuvent exiger un examen ultérieur du Conseil du Trésor.

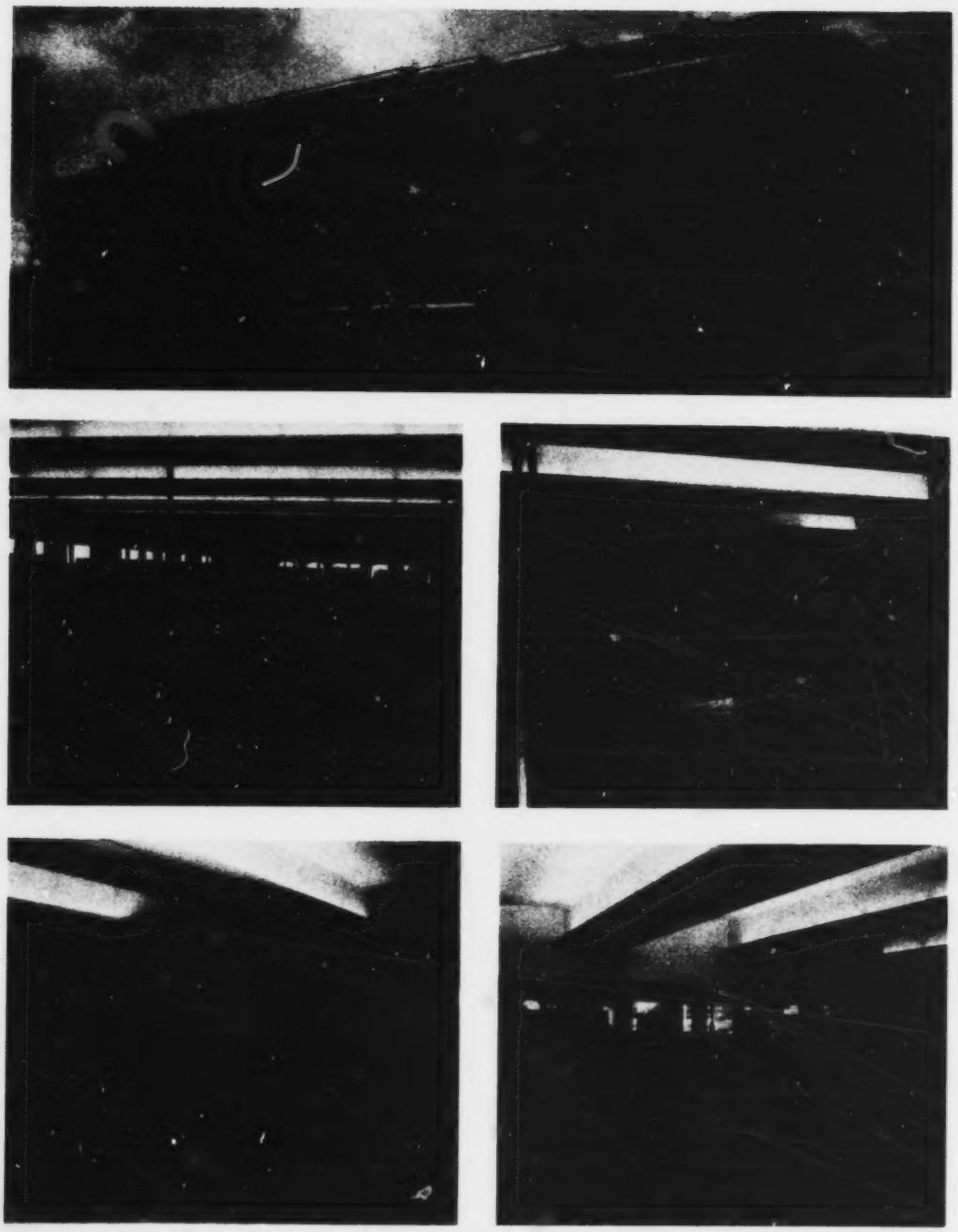
3.36 **Cas nº 6.** Également en décembre 1985, le Conseil du Trésor a examiné une demande de modification de contrat des Travaux publics pour une somme supplémentaire de 226 660 $ en vue de couvrir la conception, les documents contractuels et les services de supervision d'un réseau d'égouts sur l'île Moose Factory, en Ontario. Le Conseil du Trésor a constaté que le ministère avait encore conclu un "premier contrat", ce qui est contraire à sa politique. Le ministère a autorisé une entente initiale de 284 390 $ en novembre 1984; ce montant est passé à 360 140 $ en juin 1985. La demande de décembre 1985 a porté le total du contrat à 586 800 $.

3.37 **Ministère des Travaux publics - Paiement non productif de loyers de plus de 7 millions de dollars**

Pour offrir à des fonctionnaires fédéraux des locaux à Hull (Québec), le ministère des Travaux publics a signé un bail de 10 ans prévoyant un loyer annuel d'environ 9,2 millions de dollars pour 37 160 mètres carrés de locaux à bureaux et 1 045 mètres carrés d'espace d'entreposage. Le bail n'a pas été conclu conformément aux conditions énoncées par le Conseil du Trésor. En outre, avec les retards dans l'occupation de l'immeuble à cause de problèmes d'aménagement, le gouvernement a versé à perte des loyers qui, à la fin de juin 1986, dépassaient les 7 millions de dollars.

3.38 En septembre 1983, le ministère a obtenu du Conseil du Trésor l'approbation de signer un bail de 10 ans pour la location d'un immeuble à bureaux à Hull (Québec). Le Conseil a approuvé l'acquisition de l'espace prévu pourvu que les Travaux publics obtiennent certaines conditions relatives à l'occupation de l'immeuble et négocient des loyers proportionnels. Il était précisé que l'immeuble ne serait pas occupé avant que la construction, les systèmes et les aménagements paysagers soient terminés et acceptés par le ministère et avant que les services de transport en commun soient fournis aux occupants. Les loyers devaient s'échelonner proportionnellement, selon l'occupation de l'immeuble. Puisque le client était intéressé à une occupation à court terme (de cinq à sept ans), le Conseil du Trésor a également demandé au MTP de négocier un contrat de sept ans, avec option de renouvellement pour trois ans et possibilité d'acheter l'immeuble à long terme.

3.39 Le MTP a tenté, mais en vain, d'obtenir que le promoteur immobilier consente à diminuer la durée du bail, à y inclure une option d'achat ou à établir une grille de loyers proportionnels. Il a signé un bail prévoyant un loyer annuel de 9,2 millions sur 10 ans, à compter du 1er juin 1985; les Travaux publics n'ont pas avisé le Conseil du Trésor qu'ils ne pouvaient pas respecter les conditions établies.



Le 30 juin 1986, cet immeuble de Hull (Québec) n'était occupé qu'à 20 p. 100, même si le gouvernement en payait le loyer depuis le 1er septembre 1985. Les photographies montrent l'aménagement en cours et les étages vides à cause des retards d'aménagement (voir le paragraphe 3.37).

3.40 En juin 1985, le promoteur immobilier a informé le MTP que l'immeuble principal serait terminé, ainsi que les systèmes et les aménagements paysagers, à la fin d'août 1985 et que le premier versement intégral du loyer viendrait à échéance le 1er septembre 1985. L'automne de cette année, le MTP refusa d'accepter l'immeuble parce qu'il trouvait que l'éclairage, l'acoustique et les systèmes de sécurité et de prévention des incendies n'étaient pas satisfaisants. Néanmoins, à partir du rapport d'un expert-conseil retenu pour régler le conflit, le ministre des Travaux publics a par la suite demandé que le paiement des loyers commence le 1er septembre 1985.

3.41 Le ministère a commencé à effectuer le versement intégral du loyer le 1er septembre 1985 mais, à cause des retards nécessaires pour reconcevoir l'aménagement, terminer les plans de travail, obtenir les approbations voulues et aménager les locaux selon les exigences propres du client, ce dernier n'a pas commencé à occuper l'immeuble avant la fin de février 1986. En juin 1986, environ 20 p. 100 de l'immeuble seulement était occupé. Nous estimons que les loyers versés en pure perte jusqu'à la fin de juin 1986 dépassaient les 7 millions de dollars. Le ministère s'attend à ce que l'immeuble soit entièrement occupé vers la fin de septembre 1986.

3.42 Ministère de l'Expansion industrielle régionale - Défaut de faire respecter certaines conditions contractuelles

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a autorisé une contribution de 539 370 $ à une entreprise privée en vertu de l'élément Innovation du Programme de développement industriel et régional. En 1985-1986, les versements du MEIR au projet se sont élevés à 216 000 $, portant ainsi la contribution au total autorisé. Le MEIR a effectué ces versements même en étant au courant du risque élevé et continu d'échec du projet. En effectuant ces paiements, le MEIR n'a pas appliqué certaines dispositions du contrat qu'il avait conclu avec l'entreprise et qui lui auraient permis de se retirer du projet, limitant ainsi ses pertes. L'entreprise a déclaré faillite peu de temps après avoir reçu le dernier paiement du MEIR

3.43 En juin 1984, le ministère a approuvé le versement d'une contribution de 539 370 $ à une entreprise privée en vertu de l'élément Innovation du Programme de développement industriel et régional (PDIR). La contribution visait à aider l'entreprise à mettre au point un poste de travail électronique pour les cadres.

3.44 En juillet 1984, le ministère a accepté, à la demande de l'entreprise, de verser toutes les contributions directement à une banque à charte au nom de l'entreprise. Un premier versement de 210 353 $ a été effectué en octobre 1984 et un second paiement de 113 017 $ en mars 1985.

3.45 Même si l'on savait que l'entreprise éprouvait de graves difficultés financières, le ministère a fait un autre versement de 152 674 $, puis un dernier versement de 63 326 $ en juin 1985, ce qui portait le montant versé au total autorisé de 539 370 $.

3.46 En août 1985, l'entreprise a présenté son bilan, et elle a été déclarée faillie en décembre 1985. Le ministère est un créancier ordinaire; ses chances de recouvrement sont donc minces, de l'avis du syndic.

3.47 En examinant l'administration de ce projet, nous avons découvert que les deux derniers versements de juin 1985, qui s'élevaient à 216 000 $, ont été effectués même si le ministère savait que l'entreprise risquait de ne pas pouvoir honorer le contrat qu'elle avait conclu avec lui. Certaines dipositions contractuelles visaient à protéger l'investissement du ministère et à lui permettre de se retirer du projet en annulant ses obligations en cas de manquement de l'entreprise. Le ministère a effectué les paiements sans se prévaloir des quelques dispositions du contrat qui l'auraient dispensé de verser ces montants supplémentaires.

- Une clause permettait au ministère de mettre fin à toute obligation de paiements supplémentaires si, à son avis, il y avait un changement défavorable marqué dans le risque lié au projet. Nous avons constaté que le ministère croyait qu'un tel changement s'était produit.

- Une autre clause exigeait que le projet soit terminé au plus tard le 31 mars 1985. Les deux derniers paiements ont été faits après cette date, même si le projet n'était pas terminé, et le contrat n'a pas été modifié.

3.48 Le dossier ne comportait pas d'analyse pour expliquer pourquoi le ministère n'avait pas fait valoir ces clauses contractuelles avant les paiements de juin 1985.

3.49 Le contrat garantissait également au ministère certains droits sur la technologie pour laquelle il avait versé des contributions, en cas de manquement de l'entreprise. Au moment de notre vérification, il ne s'était pas prévalu de cette disposition.

3.50 Nous avons également constaté que l'entreprise avait reçu d'une banque à charte, en juin 1985, un prêt garanti en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. En mars 1986, la banque a présenté une demande au ministère en vertu de cette loi. Le ministère lui a versé les 56 662 $ demandés en juin 1986. Ces renseignements ne figuraient pas dans le dossier du PDIR. Nous avons découvert cette aide supplémentaire en examinant les registres du système central de paiement portant sur tous les programmes du gouvernement.

3.51 Ce qui nous préoccupe dans l'administration de ce projet, ce n'est pas que le projet n'ait pas réussi. Un programme comme le Programme de développement industriel et régional est appelé à connaître des échecs, tout comme des réussites. Nous nous inquiétons plutôt du fait que le ministère ne se soit pas prévalu des dispositions contractuelles qui avaient pour objet de protéger ses intérêts. Pour que ces modalités aient un sens, il faut s'en servir, sinon expliquer pourquoi on n'y a pas recours et obtenir une autorisation conséquente.

3.52 Ministère de l'Expansion industrielle régionale - Versement de fonds pour éviter une annulation de crédits.

Pour éviter une annulation des crédits prévus au Programme des projets spéciaux de relance (PPSR), le ministère a modifié son plan de partage des coûts avec le Nouveau-Brunswick et a versé un montant additionnel de 1 764 700 $ en avril 1985, montant qu'il n'avait pas, à notre avis, à verser à ce moment-là. Nous estimons qu'il en a coûté environ 61 000 $ au gouvernement fédéral en frais d'intérêts.

3.53 En septembre 1983, le ministère et la province du Nouveau-Brunswick ont conclu une entente auxiliaire dans le but de financer ensemble un projet expérimental visant à éprouver un nouveau procédé d'extraction du métal du minerai. Ce projet de 22 350 000 $, appelé Sulphation Roast Leach Project, a été approuvé dans le cadre du Programme des projets spéciaux de relance du gouvernement (PPSR) pour lequel on avait versé des fonds additionnels aux ministères. La part du MEIR a atteint les 17 880 000 $, ou 80 p. 100 du coût total du projet.

3.54 Le 10 avril 1985, le Conseil du Trésor a avisé les ministères que le PPSR devait prendre fin le 31 mars 1985. Les projets prévus par le PPSR, et les fonds prévus à cette fin, ont été incorporés aux budgets principaux des ministères. Les paiements de 1985-1986 et des années subséquentes devaient provenir des niveaux de dépenses déjà approuvés des ministères.

3.55 Au 31 mars 1985, le ministère avait dépensé environ 7,1 des 9 millions de dollars prévus par le PPSR pour 1984-1985. Pour éviter d'avoir à financer la différence de 1,9 million à même son propre budget en 1985-1986, le ministère s'est arrangé, à la fin d'avril 1985, pour que le Nouveau-Brunswick réclame au gouvernement fédéral 100 p. 100 des dépenses nécessaires pour l'exercice 1984-1985. Il lui a demandé de réclamer un montant supplémentaire de 1 764 700 $. La province s'est exécutée et sa demande a été honorée le 25 avril 1985, le paiement étant imputé aux fonds de 1984-1985. Le crédit de 1 764 700 $ a été soustrait des réclamations ultérieures pour la période allant du 1er avril 1985 au 30 septembre 1985.

3.56 L'entente avec la province a permis au ministère de verser des paiements intérimaires allant jusqu'à 100 p. 100 des réclamations soumises afin de contribuer au financement provisoire du programme, si la province le demandait. Rien n'indiquait que ce versement supplémentaire de 1 764 700 $ devait contribuer à aider au financement provisoire de la province.

3.57 La seule explication pour ce paiement supplémentaire est que le ministère voulait éviter une annulation des crédits qui lui étaient alloués en vertu du PPSR. Toutes les autres réclamations avaient fait l'objet d'un partage de coûts de 80 p. 100 de la part du fédéral et de 20 p. 100 de la part de la province.

3.58 À cause de cette intervention, le gouvernement fédéral a encouru des frais d'intérêt supplémentaires que nous estimons à environ 61 000 $ d'après le taux d'intérêt moyen pondéré des bons du Trésor.

Rapport, en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général, de notre examen continu des programmes d'indemnisation et de tarification pétrolière

3.59 À la demande du gouverneur en conseil, le vérificateur général effectue une enquête continue sur l'administration des dépenses du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole. Les premiers travaux ont porté sur l'exercice financier 1973-1974. De 1978 à 1982, cette enquête a également comporté une vérification du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. Depuis 1982, nous avons également examiné l'administration des recettes et des dépenses du Système de comptabilité relatif aux redevances d'indemnisation pétrolière, dont le Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole constitue désormais un élément.

3.60 Les articles 65.11 à 65.19 de la Loi sur l'administration de l'énergie autorisent l'imposition de redevances d'indemnisation pétrolière sur le pétrole canadien et le pétrole étranger, y compris les produits pétroliers étrangers qui ont été traités, consommés, vendus ou utilisés autrement au Canada. Le produit de l'indemnisation pétrolière est crédité au Compte d'indemnisation pétrolière. Depuis le 1er janvier 1984, une fraction désignée des recettes provenant de la redevance d'exportation sur le pétrole, en vertu de l'article 77 de la Loi sur l'administration de l'énergie, était également créditée au Compte d'indemnisation pétrolière. Aux termes de règlements adoptés en vertu des articles 72 et 75 de la loi, des indemnités ou suppléments sont payés aux importateurs de pétrole brut étranger, aux producteurs de nouveau pétrole classique, d'ancien pétrole spécial et de pétrole synthétique, aux producteurs de charges d'alimentation à base de pétrole pour l'industrie pétrochimique, aux agriculteurs, aux pêcheurs, ainsi qu'aux exploitants forestiers et miniers pour compenser la hausse des redevances d'indemnisation pétrolière, et aux sociétés qui transfèrent le pétrole brut de Montréal vers l'est du Canada ou qui échangent le pétrole brut canadien contre le pétrole brut étranger.

3.61 Le 28 mars 1985, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a annoncé que le gouvernement du Canada et les provinces productrices d'énergie (l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan) avaient convenu de déréglementer les prix du pétrole brut à compter du 1er juin 1985. Dans le cadre de cette déréglementation, la redevance d'indemnisation pétrolière et la redevance d'exportation sur le pétrole ne seront plus imposées. De même, l'ensemble des indemnités et des suppléments -supplément relatif au prix de référence du nouveau pétrole, supplément relatif au prix de l'ancien pétrole spécial, indemnisation des importateurs de pétrole, supplément relatif au prix du pétrole brut synthétique, indemnisation relative au transfert de pétrole canadien, indemnité des redevances pétrolières, indemnité des industries du secteur primaire et indemnisation relative aux échanges de brut canadien - ont été supprimés le 1er juin 1985.

3.62 Par suite de la réorganisation au sein du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, c'est le Secteur des ressources énergétiques qui administre maintenant les programmes d'indemnisation et de tarification pétrolière.

Opérations de la Comptabilité relative aux redevances d'indemnisation pétrolière

3.63 Voici un résumé des opérations de la Comptabilité relative aux redevances d'indemnisation pétrolière pour 1985-1986, accompagné de chiffres comparatifs pour 1984-1985.

	1985-1986	1984-1985
	(en millions de dollars)	
Recettes		
Redevances d'indemnisation pétrolière	1 067 $	2 180 $
Redevances d'exportation sur le pétrole	26	28
	1 093	2 208
Dépenses		
Supplément relatif au prix de référence du nouveau pétrole	470	1 854
Indemnisation des importateurs de pétrole	243	700
Supplément relatif au prix du pétrole brut synthétique	150	626
Supplément relatif au prix de l'ancien pétrole spécial	44	212
Indemnité des redevances pétrolières	28	17
Indemnité des industries du secteur primaire	17	-
Indemnisation relative au transfert de pétrole canadien	5	42
Indemnisation relative aux échanges de brut canadien	-	4
	957	3 455
Excédent (Déficit)	136 $	(1 247) $
Provenances des fonds		
Crédits prévus par la loi	500 $	500 $
Crédits supplémentaires	-	841
	500	1 341
Moins : montant annulé	500	94
	- $	1 247 $

3.64 Le déficit cumulatif du Compte d'indemnisation pétrolière, depuis le 1er janvier 1981 jusqu'au 31 mars 1986, s'élève à 1 498 millions de dollars. Le déficit cumulatif a été réduit de 136 millions au cours de l'exercice 1985-1986.

3.65 La déréglementation des prix du pétrole brut, le 1er juin 1985, a éliminé les redevances d'indemnisation pétrolière et d'exportation sur le pétrole de même que l'ensemble des indemnités et des suppléments sur les importations, les exportations et la production (du pétrole et des produits du pétrole) qui ont eu lieu après le 31 mai 1985. Les recettes déclarées en 1985-1986 comprennent les rentrées tirées des redevances perçues en février et mars 1985 ainsi que les redevances recouvrables sur les stocks en main au 31 mai 1985 qui ont été acheminés par pipe-line après le 31 mai 1985. La baisse des dépenses, de 3 455 millions à 957 millions de dollars, est surtout attribuable au fait que les dépenses de l'exercice en cours avaient trait à la production et à l'importation du pétrole et des produits du pétrole sur une période de deux mois se terminant le 31 mai 1985. En mars 1985, les catégories de pétroles pouvant recevoir le prix de référence du nouveau pétrole ont été élargies pour inclure le pétrole extrait des Terres du Canada à Norman Wells (Territoires du Nord-Ouest) et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a versé environ 16 millions de dollars au cours de l'exercice 1985-1986. Les paiements d'indemnisation au titre de l'indemnité des redevances pétrolières et de l'indemnité des industries du secteur primaire se sont accrus en 1985-1986 parce que les programmes sont entrés en vigueur le 1er décembre 1984.

Rapport de vérification

3.66 Nous avons examiné les opérations relatives aux recettes et aux dépenses du secteur de la comptabilité des redevances d'indemnisation pétrolière, ainsi que la conformité aux sections III.1 et IV de la Loi sur l'administration de l'énergie et les règlements établis par le gouverneur en conseil, en vertu de cette loi, pour l'exercice clos le 31 mars 1986. Notre examen a été effectué conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté, par conséquent, les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances, sauf en ce qui concerne les cas expliqués à la rubrique des restrictions des vérificateurs.

3.67 À notre avis, à l'exception de l'effet des redressements éventuels que nous aurions pu juger nécessaires si nous avions été en mesure de vérifier les situations décrites ci-dessous, les opérations relatives aux recettes et dépenses du secteur de la comptabilité des redevances d'indemnisation pétrolière pour l'exercice clos le 31 mars 1986 ont été traitées convenablement dans les comptes du Canada et ces opérations ont, à tous égards importants, été effectuées conformément aux pouvoirs prescrits, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Restrictions des vérificateurs

3.68 **Vérifications de l'administration des programmes non terminées.** Nous n'avons pas pu déterminer quels redressements, s'il en est, il aurait fallu apporter aux recettes et dépenses à la suite des vérifications de programmes qui n'ont pas encore eu lieu.

3.69 Les vérifications des programmes sont effectuées par des vérificateurs externes de même que par le personnel du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Parmi les vérificateurs externes, qui font rapport au personnel précité, notons ceux de Revenu Canada, Douanes et Accise, pour ce qui est des redevances d'indemnisation pétrolière et de l'indemnité des industries du secteur primaire; les vérificateurs du Bureau des services de

vérification et les vérificateurs externes des compagnies visées, pour ce qui est de l'indemnisation des importateurs de pétrole; et le vérificateur général de l'Alberta, pour ce qui est des paiements versés à l'Alberta au titre des suppléments relatifs au prix de référence du nouveau pétrole et au prix de l'ancien pétrole spécial. Les vérifications de la fraction désignée des redevances d'exportation sur le pétrole sont effectuées par l'Office national de l'énergie.

3.70 Des paiements de l'ordre de 173,7 millions de dollars et des rentrées de 383,8 millions se rapportant aux opérations des exercices antérieurs à 1984-1985 n'ont pas encore été vérifiés. La vérification des rentrées devrait être terminée en septembre 1986 et celle des paiements se fera au moment de la vérification des opérations de 1985-1986.

3.71 La vérification des sommes versées ou reçues durant les deux derniers exercices se poursuit toujours et devrait être terminée d'ici la fin de l'exercice 1986-1987. Au 31 juillet 1986, les montants non vérifiés étaient les suivants :

Programme	Montant versé ou reçu	Montant non vérifié	% non vérifié
	Avril 1984 à mars 1986 (en millions de dollars)	Avril 1984 à mars 1986	
Recettes			
Redevances d'indemnisation pétrolière	3 247 $	1 296 $	40
Redevances d'exportation sur le pétrole	54	54	100
Recettes totales	3 301 $	1 350 $	41
Dépenses			
Supplément relatif au prix de référence du nouveau pétrole	2 324 $	883 $	38
Indemnisation des importateurs de pétrole	943	2	-
Supplément relatif au prix du pétrole brut synthétique	776	776	100
Supplément relatif au prix de l'ancien pétrole spécial	256	32	13
Indemnité des redevances pétrolières	45	45	100
Indemnité des industries du secteur primaire	17	17	100
Indemnisation relative au transfert de pétrole canadien	47	47	100
Indemnisation relative aux échanges de brut canadien	4	4	100
Dépenses totales	4 412 $	1 806 $	41

3.72 Demandes de remboursement au titre de l'indemnisation des importateurs de pétrole pour mai 1985. Il manquait d'information probante pour établir l'admissibilité de cinq demandes de remboursement présentées en vertu du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole pour le mois de mai 1985, de sorte que nous n'avons pas pu vérifier l'admissibilité de paiements se chiffrant à 3,9 millions de dollars.

3.73 En vertu des règlements sur l'indemnisation pétrolière, l'indemnisation des importateurs ne visait que les chargements qui ont eu lieu avant le 1er juin 1985. Le ministère a effectué des paiements d'indemnisation pour certains chargements qui ont eu lieu à la fin du programme en fonction de demandes provisoires qui n'étaient pas appuyées de documents permettant d'établir les dates de chargement. La vérification de la plupart de ces demandes de remboursement est terminée, mais le personnel du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ne les a pas encore entièrement réglées. Tant que les connaissements ou autres documents probants pour établir que les chargements relatifs à ces cinq demandes de remboursement ont eu lieu avant le 1er juin 1985 ne seront pas disponibles, nous ne pourrons pas vérifier l'admissibilité des paiements se chiffrant à 3,9 millions de dollars.

Autres observations des vérificateurs

3.74 Redevances impayées. En date du 31 mars 1986, trois débiteurs devaient encore à l'État un total de 77,8 millions de dollars à titre de redevances. Selon les ententes conclues, ils ont convenu de payer les soldes en souffrance au cours des cinq à sept prochaines années.

3.75 Causes en instance. Trois causes instruites devant les tribunaux, impliquant des réclamations d'environ 6,5 millions de dollars à l'État, sont encore en instance.

3.76 Cas litigieux. Par suite des vérifications, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a recensé des cas litigieux de recouvrements possibles s'élevant à 10,1 millions de dollars, mais n'a pas encore déterminé comment ces questions seront réglées.

3.77 Les paiements ou recouvrements qui découleront du règlement de ces cas seront comptabilisés dans le Compte d'indemnisation pétrolière.

3.78 Questions en suspens. L'administration du Système de comptabilité relatif aux redevances d'indemnisation pétrolière sera maintenue pour que soient complétés les vérifications en cours et les redressements qui en découlent, les redressements par suite du règlement des causes en instance, la perception des redevances impayées et les paiements effectués au titre du Programme d'indemnité des industries du secteur primaire.

3.79 À moins de recevoir du gouverneur en conseil l'instruction de cesser notre enquête, nous continuerons de faire rapport annuellement selon les directives reçues.

LES DÉPENSES FISCALES

LES DÉPENSES FISCALES

Table des matières

	Paragraphe
Le concept des dépenses fiscales	4.1
Objet du présent examen	4.13
Les risques que comporte l'utilisation du régime fiscal comme moyen de réaliser des programmes	4.19
Frais rattachés aux programmes non plafonnés	4.21
Frais "relatifs aux droits acquis" ou frais de clôture	4.23
Difficulté d'orienter les mesures vers le groupe visé	4.27
Stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables	4.31
Conception du processus d'administration fiscale	4.55
Incidence sur les mesures fiscales des variations dans le barème d'imposition	4.58
Effet défavorable des problèmes d'observation sur les recettes fédérales et provinciales	4.59
Coordination des programmes de dépenses entravée	4.62
Contrôle budgétaire difficile	4.63
Gestion des dépenses fiscales	4.65
Mesures prises avant la mise en oeuvre	4.71
Mesures prises après la mise en oeuvre	4.88
Procédures de gestion	4.97
Évaluation des programmes	4.101
Le régime fiscal et les sociétés d'État	4.106
L'information destinée au Parlement	4.113
Comptes rendus	4.115
Renseignements sur les dépenses fiscales	4.127
Besoins en information	4.144
Rapport du Comité des comptes publics	4.150
Commentaires du ministère des Finances	

4

LES DÉPENSES FISCALES

Le concept des dépenses fiscales

4.1 Le régime fiscal du Canada a deux grands objectifs : percevoir des recettes et répondre à d'autres besoins économiques et sociaux. Le concept des dépenses fiscales découle du principe que les recettes fiscales auxquelles on renonce pour répondre à ces autres besoins sont l'équivalent de sommes engagées dans le cadre de programmes de dépenses directes approuvés par le Parlement.

4.2 **Perception des recettes.** La perception des recettes a pour objet de transférer le contrôle des ressources réelles d'organismes privés de prise de décisions au gouvernement, afin de permettre à ce dernier de poursuivre ses objectifs en matière de politique. L'équité, l'efficacité et la simplicité sont devenues les critères prédominants dans la conception et l'évaluation du régime fiscal en tant que mécanisme de perception des recettes.

4.3 On considère que l'équité comporte une facette "horizontale", en ce sens que tous les particuliers qui se trouvent dans la même situation paient le même montant d'impôt, quelle que soit la source de leur revenu, et une facette "verticale" en ce sens que ceux qui se trouvent dans des situations différentes paient à juste titre des montants différents d'impôt. Cet aspect "vertical" est à la base du barème progressif d'impôt sur le revenu des particuliers.

4.4 L'efficience exige que le régime fiscal soit structuré de manière à ne pas fausser les décisions des particuliers ou des compagnies privées au sujet de la production, de la consommation, de l'épargne ou de l'investissement. Autrement dit, le régime doit être neutre. Dans les cas où de telles distorsions sont inévitables, il faut les garder au minimum. Cela vient appuyer l'idée que les choix privés qui émanent des préférences personnelles ou des jeux du marché sont efficients du point de vue social et ne doivent pas être influencés par des considérations d'ordre fiscal.

4.5 La simplicité exige que la Loi de l'impôt sur le revenu soit claire pour que les contribuables puissent se prévaloir de ses dispositions sans engager des frais énormes et puissent comprendre les répercussions fiscales de toute ligne de conduite. Cela veut aussi dire, par exemple, que les dispositions visant les petites entreprises doivent être plus simples que celles qui concernent les corporations multinationales. La loi doit être facile à comprendre, car le régime repose sur l'observation spontanée et l'autocotisation. En outre, la simplicité de la loi en facilite l'application.

4.6 **Répondre à d'autres besoins.** Le deuxième objectif consiste à utiliser le régime fiscal comme instrument ou ensemble d'instruments pour répondre à d'autres besoins économiques et sociaux, comme le développement économique en général, le développement régional, le changement des modes d'épargne et d'investissement et la redistribution des revenus. Il en résulte donc des écarts au régime fiscal normatif ou au

régime de réference qu'on appelle dépenses fiscales. Le régime fiscal de référence n'est pas nécessairement le régime à adopter. Le fait de considérer une dépense fiscale comme une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu en vue de la réalisation de l'un ou l'autre de ces autres buts économiques ou sociaux nous donne une règle décisionnelle qui nous permet de faire une distinction entre cette dépense fiscale et une caractéristique de la structure fiscale normative ou de référence. Nous n'avons qu'à nous demander s'il s'agit d'une mesure nécessaire à la conception d'un régime de perception de recettes qui respecte les principes d'équité, d'efficacité et de simplicité ou si elle a été conçue pour réaliser d'autres buts économiques ou sociaux. Les objectifs qu'elle vise nous fournissent aussi une manière d'organiser et de répertorier les mesures selon leurs buts, tout comme le Système de gestion des secteurs de dépenses.

4.7 Le concept des dépenses fiscales permet aussi d'éclaircir les choix et les dilemmes propres à cette façon d'utiliser le régime fiscal. Les deux buts distincts du régime, qui comportent tous deux des avantages, vont souvent à l'encontre l'un de l'autre. Une dépense fiscale peut être importante pour la réalisation d'un but économique ou social recherché, mais elle peut aussi rendre le régime moins équitable, efficace et simple. La renonciation aux dépenses fiscales peut améliorer le fonctionnement du régime comme générateur de recettes, mais ce, au détriment d'un instrument éventuellement valable pour réaliser d'autres buts sociaux ou économiques. Lorsque les deux objectifs sont souhaitables, il faut en arriver à des compromis.

4.8 **Définition de dépenses fiscales.** Le ministère des Finances a défini et répertorié les dépenses fiscales dans le cadre du régime fiscal. Il s'agit d'exemptions, de déductions, de crédits, de taux réduits d'imposition ou de reports d'impôt. Inversement, des pénalités fiscales sont imposées pour dissuader les contribuables d'adopter une ligne de conduite particulière. Quelle qu'en soit la forme, ces dépenses supposent un traitement fiscal spécial pour des particuliers et des groupes choisis.

4.9 Les dépenses fiscales peuvent aussi être classées selon qu'elles offrent un traitement de faveur en vue d'améliorer le concept de la capacité de payer du régime ou d'encourager les contribuables à adopter une ligne de conduite particulière.

4.10 Dans la première catégorie, le traitement de faveur est fondé sur les caractéristiques propres des contribuables et n'a pas pour objet de modifier leur comportement. Ainsi, ces dispositions n'ont généralement pas d'incidence sur les décisions économiques prises dans le marché, mais elles admettent différentes circonstances personnelles ou familiales. Notons par exemple la déduction pour invalidité et l'exemption en raison d'âge.

4.11 Dans la deuxième catégorie, les dispositions sont généralement conçues pour modifier le comportement des contribuables. À titre d'exemples, citons le programme des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM), les déductions d'impôt liées aux ressources, le traitement de faveur des économies en vue de la retraite, les dons de charité et les placements dans les actions canadiennes.

4.12 Par exemple, l'épargne fiscale associée aux dons de charité, que le ministère des Finances a estimée à 515 millions de dollars en 1983, représente la part du gouvernement. Cette dépense fiscale se compare aux programmes de dépenses directes qui ont pour but d'accorder des subventions spéciales à certains groupes ou à certaines activités, en ce sens qu'elle détourne des ressources publiques pour encourager le secteur privé à affecter ses ressources aux secteurs qui ont besoin d'aide.

Objet du présent examen

4.13 Au cours des ans, nous avons demandé que des mesures soient prises pour améliorer l'information que le gouvernement présente au Parlement et ainsi améliorer la responsabilité du gouvernement face au Parlement. Dans notre rapport de 1979, nous indiquions des améliorations à apporter au fond et à la forme du Budget des dépenses. Nous demandions que soit fournie de l'information sur les dépenses fiscales pour permettre l'établissement de rapports historiques uniformes et nous recommandions que l'incidence des coupures fiscales et des transferts fiscaux choisis soit exposée dans le Budget des dépenses. Le rapport indiquait comment l'omission de rendre compte de cette incidence pouvait entraîner une sous-évaluation des dépenses des programmes et des ressources totales des contribuables affectées aux secteurs favorisés.

4.14 Notre Rapport de 1984 portait, entre autres, sur le programme du crédit d'impôt pour la recherche scientifique. Nous indiquions aussi que l'attention accordée aux dépenses directes était loin d'être la même pour les dépenses fiscales. On a établi des mécanismes pour mesurer la rentabilité, l'efficience et l'efficacité des dépenses directes et rendre compte de ces questions au Parlement.

4.15 Dans notre Rapport de 1985, nous avons fait ressortir, dans les notes de vérification sur le décret de remise relatif à la Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited et sur les répercussions fiscales de l'acquisition de Petrofina par Pétro-Canada en 1981, notre préoccupation constante à l'endroit du problème des dépenses fiscales et plus précisément le fait que les députés ne reçoivent pas suffisamment d'information à ce sujet.

4.16 En faisant un sondage sur les besoins qu'ont les utilisateurs de posséder des renseignements financiers clairs sur les opérations du gouvernement dans le cadre de notre Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, nous avons demandé à certains députés de nous exprimer leurs besoins d'information sur les dépenses fiscales. Ils ont répondu qu'en général, sans ces renseignements, il leur était impossible d'évaluer l'enjeu des politiques socio-économiques du gouvernement.

4.17 Les dépenses fiscales sont devenues l'un des principaux moyens qu'utilise le gouvernement pour attribuer des ressources, pour encourager certaines décisions et pour influencer le secteur privé. Nous ne disposions pas de renseignements précis sur la valeur annuelle totale des dépenses fiscales du régime fiscal, mais, pour en indiquer l'ampleur, nous avons fait une estimation. Selon le Compte du coût des mesures fiscales sélectives, publié par le ministère des Finances en 1985, qui renferme des renseignements sur les années 1982 et 1983, nous estimons le montant des dépenses à environ 28 milliards de dollars par année.

4.18 Étant donné l'importance croissante des dépenses fiscales, nous croyons qu'il est temps de cerner les grands problèmes qui découlent de leur utilisation. Le fait que les dépenses fiscales se divisent en deux catégories indique clairement qu'elles ne se ressemblent pas toutes et qu'elles ne posent pas les mêmes problèmes de gestion. Nous nous intéressons ici aux programmes fiscaux réalisés dans le cadre du régime fiscal et conçus pour influencer le comportement des contribuables. Ces programmes se comparent aux programmes de dépenses directes qui accordent des subventions spéciales à certains groupes ou à certaines activités. Nous nous concentrons sur quatre questions fondamentales liées à ces dépenses fiscales :

- **Les risques que comporte l'utilisation du régime fiscal.** Nous avons examiné les risques que comporte l'utilisation du régime fiscal comme moyen de réaliser des programmes.

- **La gestion des dépenses fiscales.** Nous avons examiné le processus de gestion et nous avons examiné deux programmes fiscaux, soit le programme du régime enregistré d'épargne-logement (REEL) et le programme des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM).

- **Le régime fiscal et les sociétés d'État.** Nous avons examiné la façon dont certaines sociétés d'État ont utilisé le régime fiscal.

- **L'information destinée au Parlement.** Nous avons examiné la suffisance et la qualité de l'information présentée au Parlement.

Les risques que comporte l'utilisation du régime fiscal comme moyen de réaliser des programmes

4.19 Notre examen nous a amené à conclure qu'il y a des risques importants à utiliser la Loi de l'impôt sur le revenu pour la réalisation de programmes. Le fait que le gouvernement n'ait pas agi en temps opportun pour éliminer les stratagèmes reconnus d'évitement fiscal conçus par les contribuables a entraîné des pertes de centaines de millions de dollars en recettes.

4.20 Notre examen de la nature du régime fiscal a révélé que l'utilisation de la Loi de l'impôt sur le revenu pour réaliser des programmes comportait des risques importants. Nous parlons, dans les paragraphes ci-après, des risques inhérents aux dépenses fiscales, que l'on peut trouver, mais pas nécessairement dans la même mesure, dans des formes de dépenses directes comparables, soit :

- les frais rattachés aux programmes n'ont pas de plafond;

- les frais "relatifs aux droits acquis" ou les frais de clôture;

- la difficulté d'orienter les mesures vers le groupe visé;

- les stratagèmes d'évitement fiscal que les contribuables mettent au point;

- le processus d'administration fiscale, qui a été conçu pour encourager les contribuables à observer la Loi de l'impôt sur le revenu plutôt que pour assurer la réalisation des objectifs des programmes;

- le fait qu'une variation dans le barème d'imposition peut modifier l'incidence d'une mesure fiscale;

- les problèmes d'observation qui ont un effet défavorable sur les recettes fédérales et provinciales;

- la coordination des programmes de dépenses qui est entravée;

- le contrôle budgétaire qui devient difficile parce qu'il n'est pas facile de contrôler les frais.

Frais rattachés aux programmes non plafonnés

4.21 Tous les contribuables qui observent les dispositions incitatives de la Loi de l'impôt sur le revenu ont droit aux avantages; ni les frais ni les dépenses ne sont limités. Par exemple, tous les contribuables qui contribuent à un régime enregistré d'épargne-retraite peuvent déduire leur contribution, sous certaines réserves. Cependant, le montant total des recettes fiscales auquel le gouvernement renonce dépend de la réaction des contribuables. Par conséquent, si un nombre plus grand de contribuables choisissent de se prévaloir de cette disposition que le nombre considéré nécessaire pour atteindre l'objectif initial, il peut en coûter plus cher que prévu au gouvernement. En outre, la disposition peut finir par simplement appuyer des activités qui auraient quand même eu lieu, sans en créer de supplémentaires. Le risque que comporte la renonciation à des recettes importantes sans qu'il en résulte un gain net important, en ce sens qu'aucune activité supplémentaire n'est créée, est peut-être le plus grand risque lié aux dépenses fiscales.

4.22 Les contribuables peuvent continuer de demander une déduction, une exemption ou un crédit, une fois atteint l'objectif du gouvernement. Une disposition ne peut pas cesser d'avoir effet simplement par ce que le montant des recettes fiscales auquel le gouvernement a dû renoncer dépasse le montant prévu au départ. Cela susciterait des incertitudes et des injustices, ce qui est inacceptable dans un régime fiscal moderne. De plus, il est en général impossible d'établir le montant du manque à gagner tant que les déclarations d'impôt n'ont pas été produites, c'est-à-dire jusqu'à dix-huit mois après l'adoption de la disposition. Ainsi, le coût minimum d'une dépense fiscale est ce qu'il en coûte pour essayer le programme jusqu'au moment d'une première évaluation.

Frais "relatifs aux droits acquis" ou frais de clôture

4.23 Étant donné que les contribuables doivent prévoir à l'avance la façon dont ils vont se prévaloir d'une mesure fiscale, ils doivent être protégés contre toute modification apportée aux règles connexes, après un engagement mais avant la transaction. Selon les règles fondamentales, aucune transaction pour laquelle un engagement ferme a été pris, légale selon la loi actuelle, ne peut, après avoir eu lieu, devenir illégale par le fait d'une mesure législative avec effet rétroactif.

4.24 Chaque fois que des mesures fiscales ont été modifiées pour corriger une irrégularité ou pour mettre fin à une dépense fiscale non voulue, la loi renfermait habituellement un ensemble précis de dispositions "relatives aux droits acquis" pour protéger les contribuables qui s'étaient engagés en vertu des anciennes dispositions. Le résultat, pour le Trésor, c'est que la dépense ne prend pas fin tout de suite. Il en découle d'autres frais, alors que les frais l'emportaient sans doute déjà sur les avantages.

4.25 Dans une déclaration au Comité des comptes publics, le ministère du Revenu national, Impôt (RNI) a estimé que les frais relatifs aux droits acquis liés au crédit d'impôt pour la recherche scientifique dépasseront le miliard de dollars.

4.26 Lorsqu'on a mis fin au programme de REEL en mai 1985, les contribuables pouvaient retirer deux milliards de dollars en fonds accumulés en franchise d'impôt pour les utiliser à n'importe quelle fin. L'impôt auquel le gouvernement a renoncé sur les fonds retirés pour des raisons autres que l'achat d'un logement constitue les frais de clôture du programme.

Difficulté d'orienter les mesures vers le groupe visé

4.27 Les contribuables ont le droit d'organiser leurs affaires pour avoir à payer un minimum d'impôt; c'est là un principe fondamental de la législation canadienne de l'impôt sur le revenu. Ce droit est assujetti, bien sûr, à des règles contre l'évitement, générales et précises, qui ont force de loi. En outre, d'après la Cour suprême du Canada, les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu doivent s'interpréter suivant "l'objet et l'esprit" de la loi dans son ensemble. Toutefois, dans certains cas, les contribuables peuvent se lancer dans des transactions légitimes qui leur permettent d'éviter l'impôt de façons ni envisagées ni prévues par le Parlement. La loi et le règlement doivent préciser, dans la mesure du possible, les personnes qui peuvent se prévaloir de mesures particulières et les transactions qui y sont admissibles. Cela entraîne une certaine complexité et, souvent, il faut examiner chaque cas en particulier, comme on le ferait normalement dans les programmes de dépenses directes. Le régime fiscal se prête davantage à l'octroi de réductions de taux ou de crédits d'impôt généraux.

4.28 Il faut prendre toutes les mesures possibles pour empêcher les contribuables de se prévaloir d'une manière autre que prévue des dispositions de faveur auxquelles ils ont droit. Lorsqu'ils ont conçu la législation prévoyant l'exemption à vie de 500 000 dollars pour gains en capital, par exemple, les rédacteurs ont dû se préoccuper des abus possibles comme :

- la conversion des gains en capital de corporations qui n'ont pas droit à l'exemption en gains en capital de particuliers;
- la majoration de la valeur fiscale d'un bien grâce à une vente organisée;
- la conversion de revenus en gains en capital.

4.29 Le régime fiscal doit non seulement prévenir les abus, mais aussi contrer les tentatives constantes en vue d'esquiver les mesures conçues pour empêcher l'évitement fiscal.

4.30 Pour s'assurer qu'il n'y a pas d'abus des encouragements fiscaux, les contribuables ne peuvent habituellement pas se prévaloir des avantages prévus s'ils ne gagnent pas de revenu imposable. Les gagnants sont favorisés par rapport aux perdants. Les abus sont contrôlés en obligeant les contribuables à partager le risque avec le gouvernement. Le plus grand risque pour le gouvernement est que les contribuables réussissent à diminuer leur risque immédiat en obtenant un avantage fiscal qui réduit considérablement leurs dépenses en espèces ou réussissent à assumer peu ou pas de risque. L'épuisement des recettes rattaché au crédit d'impôt pour la recherche scientifique a été alimenté par des contribuables qui ont assumé peu de risques ou aucuns.

Stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables

4.31 Il est à la fois légitime et recommandé que les contribuables fassent appel à des spécialistes pour s'assurer de payer un minimum d'impôt. Or, bien que les conseils de ce genre donnent lieu à des économies fiscales ils peuvent renverser ou minimiser considérablement l'efficacité des dispositions fiscales. Les stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables n'ont été prévus ni par les concepteurs du programme ni par les législateurs. Contrairement aux dépenses fiscales qui allègent le fardeau fiscal des contribuables ayant rempli des conditions qui aideront le gouvernement à réaliser ses objectifs économiques ou sociaux précis, ces stratagèmes ne se rapportent à aucun objectif précis et sont rarement considérés comme favorisant l'esprit général de la loi.

4.32 L'affectation des dépenses fiscales aux corporations, au fil des années, a créé un "fonds commun de pertes" et de crédits d'impôt inutilisés dont le ministère des Finances a estimé la valeur fiscale à 18,5 milliards de dollars en 1982. Alors que les contribuables et les fiscalistes inventent des moyens de convertir ce fonds de pertes en argent comptant, le ministre des Finances adopte des mesures législatives pour contrer leurs efforts, ce qui complique davantage une loi déjà complexe.

4.33 Actuellement, il existe aussi une accumulation importante de problèmes techniques qui ont été cernés, mais qui n'ont pas été réglés. Les modifications nécessaires apporteraient plus de précision et corrigeraient les irrégularités. Par contre, il serait bien difficile de faire absorber au régime la complexité qu'occasionneraient les modifications nécessaires.

4.34 **Mesures visant à réduire l'évitement fiscal.** Il est pratiquement impossible d'enrayer les stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables. Les rédacteurs de la législation et leurs conseillers n'ont ni les ressources ni la stimulation des spécialistes du secteur privé qui les créent. Pour diminuer leur incidence, le ministère des Finances applique des dispositions particulières conçues pour régler des cas particuliers, ce qui accroît la complexité de la Loi, ou bien il utilise des dispositions générales contre l'évitement qui sèment le doute chez les contribuables.

4.35 Ces stratagèmes d'évitement fiscal ont aussi un effet défavorable sur l'équité et l'intégrité du régime fiscal et sur les attitudes envers l'observation spontanée de la loi. Habituellement, ce ne sont que les personnes qui ont les moyens de se payer des conseils très cher qui ont accès à ces stratagèmes. Ceux qui n'en ont pas les moyens peuvent alors se voir refuser un traitement équitable ou impartial.

4.36 Il peut arriver, dans certains cas, que ces stratagèmes permettent aux contribuables de faire des placements qui avantagent le pays dans son ensemble et favorisent les objectifs économiques du gouvernement. Dans d'autres cas, cependant, les avantages fiscaux peuvent attirer des investisseurs qui ne comprennent pas la valeur ou tous les risques que comporte un projet. En fin de compte, ce sont les contribuables et l'économie qui subissent le contrecoup des placements imprudents.

4.37 Les législateurs n'ont habituellement aucun contrôle sur ces stratagèmes d'évitement et ignorent même leur existence. Souvent, même les ministères des Finances et du Revenu national, Impôt ne sont pas au courant de ces stratagèmes et de leurs conséquences, tant que des demandes de décision anticipée ne sont pas reçues ou que les déclarations d'impôt ne sont pas produites et les cotisations, établies.

4.38 **Sociétés en commandite.** Les sociétés en commandite sont utilisées comme abris fiscaux depuis un certain temps. Dans les années soixante, elles servaient au partage du revenu. Dans les années soixante-dix, elles servaient à financer l'exploration du pétrole et du gaz et à mettre en marché les films et les IRLM. Au début des années quatre-vingt, elles servaient d'abris fiscaux pour la recherche et le développement.

4.39 En 1983, les sociétés en commandite ont commencé à servir d'abris fiscaux pour biens amortissables importants. Cet arrangement avait essentiellement pour but de transférer d'un contribuable à un autre les avantages fiscaux rattachés à des biens amortissables, sans transférer, par contre, le titre de propriété des biens. L'exemple suivant illustre ce genre d'arrangement.

- La corporation X est propriétaire d'installations et de matériel d'une valeur fiscale de 100 millions de dollars qui peuvent être déduits sur une période de deux ans. La corporation X ne peut pas se prévaloir de la déduction.
- La corporation X transfère ses installations et son matériel à une société en commandite. La société en commandite possède maintenant des biens d'une valeur fiscale de 100 millions de dollars qui peuvent être déduits sur une période de deux ans.
- La corporation X vend ensuite des unités de la société en commandite à des investisseurs pour la somme de 40 millions de dollars au comptant et de 60 millions de dollars en billets portant intérêt, remboursables au bout de 10 ans.
- La société en commandite exploitera alors l'entreprise exploitée auparavant par la corporation X. Les propriétaires de la corporation X garantiront à la

société en commandite des bénéfices d'exploitation de 8 millions de dollars par année pendant 10 ans.

* Les investisseurs ont le choix de vendre leurs unités à Nouvelle Ltée (associée gérante et filiale de X) 10 ans plus tard au prix de 65 millions de dollars, le produit de la vente servant à rembourser le billet de 60 millions de dollars.

4.40 Il résulte de cette transaction que les investisseurs dans la société en commandite reçoivent un avantage fiscal garanti de 50 millions de dollars (c'est-à-dire 100 millions de dollars de déductions de biens au taux d'imposition marginal de 50 p. 100) en échange d'un paiement immédiat de 40 millions de dollars et d'intérêts débiteurs annuels déductibles d'impôt à l'égard des billets. Les 60 millions de dollars qui restent, à rembourser 10 ans plus tard, sont compensés par le remboursement de 65 millions de dollars à ce moment-là. Le remboursement entraînera tout probablement un gain en capital imposable pour l'investisseur. De plus, les investisseurs doivent recevoir un rendement garanti de 8 millions de dollars sur leur investissement chaque année pendant 10 ans. Par contre, la corporation X reçoit 40 millions de dollars comptant en échange de déductions qu'elle ne peut pas utiliser.

4.41 Par suite de ces arrangements, y compris les avantages fiscaux possibles, les investisseurs ne risquent pas de subir de pertes financières considérables et il est peu probable qu'ils retireront un bénéfice supérieur au rendement fixe prévu.

4.42 Alors que ce genre d'arrangement voyait le jour en 1983, le ministère du Revenu national, Impôt a rendu deux décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu à l'égard de transactions structurées pour correspondre à son Bulletin d'interprétation à ce sujet. RNI a ensuite clarifié la position énoncée dans son Bulletin d'interprétation afin d'empêcher qu'on demande d'autres décisions anticipées semblables. À ce moment-là, toutefois, certaines décisions rendues par les tribunaux jetaient le doute sur l'interprétation de RNI.

4.43 En 1984, RNI avait reçu sept demandes de décision anticipée en matière d'impôt sur le revenu qui auraient coûté aux administrations fédérale et provinciales environs un milliard de dollars. Compte tenu de ce phénomène et de l'ambigui"té de la loi quant à la position adoptée par RNI, le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt ont annoncé, dans un communiqué de presse du 25 octobre 1984, qu'on ne rendrait plus de décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu à l'égard des sociétés en commandite.

4.44 Le 14 novembre 1984, Revenu national, Impôt annonçait dans un communiqué de presse que, par souci d'équité et pour offrir un allégement provisoire, il permettrait les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu dans certains des cas visés par le communiqué de presse d'octobre. Une décision anticipée, entraînant la renonciation à des recettes d'environ 225 millions de dollars, qui avait été refusée en vertu du communiqué de presse d'octobre, a été rendue en vertu du nouveau communiqué de presse.

4.45 Même si l'on ne rendait plus de décisions anticipées, cela n'empêchait pas les transactions avec sociétés en commandite. Revenu national, Impôt pouvait ensuite contester les transactions qui allaient au-delà de son interprétation de la loi. Évidemment, il fallait modifier les textes de loi si le gouvernement fédéral voulait mettre fin à cette pratique.

4.46 Par un avis de voies et moyens de février 1986, on proposait que le total des avantages fiscaux dont pouvait bénéficier un investisseur ne dépasse pas le montant de l'investissement risqué. Le texte de loi proposé renfermait les dispositions habituelles relatives aux droits acquis, de sorte que certaines sociétés de personnes qui exploitaient déjà une entreprise n'étaient pas assujetties aux règles relatives au risque.

4.47 Le gouvernement a conclu que le recours à cette forme de société en commandite pour convertir en espèces les pertes fiscales inutilisées d'une compagnie en les vendant à des investisseurs passifs donnait lieu à un avantage fiscal non voulu. Nous n'avons pas pu déterminer les pertes de recettes qu'a subies le gouvernement à cause de cet avantage, mais il ne serait pas exagéré d'estimer qu'elles s'élevaient à des centaines de millions de dollars. Le manque d'information est l'un des plus grands problèmes que l'on rencontre dans le contrôle de la constitution de sociétés en commandite. Elles ne sont pas tenues de produire une déclaration d'impôt sur le revenu et Revenu national, Impôt ne peut examiner ces sociétés qu'en regroupant et examinant les déclarations de chaque associé.

4.48 **Le Little Egypt Bump.** L'exemple de la société en commandite illustre la façon dont les contribuables peuvent se servir de leur imagination pour se prévaloir des dispositions actuelles en matière d'impôt sur le revenu pour payer moins d'impôt. La combinaison de dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui n'ont aucun rapport entre elles peut aussi donner des résultats que n'avaient pas envisagés les rédacteurs de la loi. C'est ce qui s'est produit dans le stratagème qu'on appelle en anglais le "Little Egypt Bump". Il s'agit d'un des quelques stratagèmes célèbres qui ont fait subir à l'État d'importantes pertes de recettes lorsque certaines corporations ont organisé leurs transactions pour se prévaloir des dispositions plus généreuses à l'égard des sociétés de personnes. Les pertes exactes en recettes n'ont pas été établies, mais, d'après les cas que nous avons examinés, nous estimons qu'elles pourraient dépasser le milliard de dollars.

4.49 Lorsqu'une entité est vendue, le prix de vente est fixé en fonction de la juste valeur marchande de base des biens acquis. Le changement de propriétaire n'entraîne pas, cependant, une réévaluation des biens intrinsèques aux fins de l'impôt. Pour indiquer la valeur plus élevée des biens achetés récemment ou pour "rajuster à la hausse" leur prix aux fins de l'impôt, le nouveau propriétaire doit liquider l'entité qu'il a acquise. Si cette entité est une corporation, le rajustement à la hausse n'entraîne pas d'augmentation des déductions d'impôt, contrairement à une société de personnes. Ce traitement a été d'une importance particulière dans le cas du pétrole et du gaz. Ainsi, les corporations se sont lancées dans une série complexe de transactions intimement liées pour bénéficier des règles concernant les sociétés de personnes.

4.50 En décembre 1985, le gouvernement a modifié les dispositions relatives aux rajustements à la hausse des prix dans le cas des sociétés de personnes pour qu'elles

correspondent aux dispositions relatives aux corporations. Des modifications législatives ont été conçues pour s'assurer que les acquisitions de corporations comportant un rajustement à la hausse des prix ne produiraient pas de déductions d'impôt supplémentaires.

4.51 Lorsque les deux parties à la transaction étaient des compagnies canadiennes, la perte de recettes fiscales résultant des déductions supplémentaires obtenues par l'acheteur au moment du rajustement à la hausse des prix était contrebalancée, dans une certaine mesure, par les recettes fiscales réalisées par le gouvernement à la vente des actions. Cependant, si le vendeur était un non-résident, la perte de recettes n'était pas contrebalancée si le non-résident était exonéré de l'impôt canadien en vertu d'une convention fiscale.

4.52 Comme nous l'avons indiqué dans notre Rapport de 1985, l'acquisition de Petrofina par Pétro-Canada a été organisée pour accorder à Pétro-Canada un rajustement à la hausse et pour assurer au propriétaire non résidant de Petrofina une exonération de l'impôt canadien en vertu de la convention fiscale entre le Canada et la Belgique. Les modifications législatives apportées en décembre 1985 ne tenaient pas compte du fait que les transactions pouvaient être structurées de façon à avoir recours aux dispositions de roulement et à exempter les non-résidents de l'impôt canadien en vertu de certaines conventions.

4.53 **Résumé.** Les stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables sont parfois décelés, mais ne sont pas corrigés avant que l'État ait subi des pertes importantes de recettes. Il est impossible d'établir les pertes de recettes liées à ces stratagèmes, mais il ne serait pas exagéré d'estimer qu'elles pourraient s'élever à des centaines de millions de dollars.

4.54 **Le gouvernement devrait réagir en temps utile afin d'éliminer les stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables, dès qu'ils sont décelés.**

Conception du processus d'administration fiscale

4.55 Le ministère du Revenu national, Impôt a pour mandat d'appliquer la Loi de l'impôt sur le revenu. Dans l'exécution de son mandat, RNI insiste sur l'observation des règles énoncées dans la loi. Les vérificateurs de RNI n'ont pas pour mandat d'évaluer l'efficacité des programmes de dépenses et ils ne sont pas nécessairement les mieux placés pour le faire.

4.56 Les programmes de dépenses directes sont conçus pour atteindre les objectifs ministériels énoncés. Or, Revenu national, Impôt a des buts distincts de ceux des programmes de dépenses qu'il applique. Par exemple, il n'a pas comme première préoccupation la régie des ressources énergétiques du pays. Les employés de RNI n'ont pas d'intérêt véritable à voir la réalisation des objectifs des programmes de dépenses fiscales qui visent à encourager l'exploration pétrolière et gazière. L'incompatibilité entre les objectifs des programmes de dépenses fiscales et ceux de RNI peut en outre ajouter aux difficultés de réussite.

4.57 De plus, non seulement Revenu national, Impôt doit-il efficacement percevoir les impôts, selon les dispositions de la loi concernant la perception des recettes, mais il doit aussi consacrer beaucoup de temps et d'efforts à vérifier l'admissibilité des contribuables à certaines dispositions de la loi et au règlement de litiges dans le cadre d'une multitude de programmes de dépenses. Les problèmes rattachés au crédit d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS) illustrent clairement comment les dépenses fiscales peuvent entraîner pour RNI des problèmes qui n'ont rien à voir avec la perception des recettes.

Incidence sur les mesures fiscales des variations dans le barème d'imposition

4.58 Toute modification apportée au barème d'imposition, pour quelque raison que ce soit, change automatiquement la valeur des déductions et des exclusions du revenu pour les contribuables. Par conséquent, les activités qu'engendrent les programmes d'impôt sur le revenu deviennent plus ou moins attrayantes, selon la nature du changement de taux. De la même façon, une majoration du niveau des exemptions personnelles peut entraîner l'élimination non voulue de certaines incitations en ramenant l'impôt que doit payer le contribuable au-dessous du montant nécessaire pour qu'il puisse se prévaloir des dispositions particulières. Les mesures que prend une administration provinciale peuvent aussi rendre un programme fédéral particulier plus ou moins intéressant.

Effet défavorable des problèmes d'observation sur les recettes fédérales et provinciales

4.59 Les abus, ou l'inefficacité d'un programme fiscal, peuvent miner la capacité du régime fiscal de produire des recettes en compromettant l'intégrité du régime. Cette situation entraîne non seulement une perte inutile de recettes, mais aussi une perte de confiance du public dans l'équité du régime et, partant, une augmentation possible du nombre de cas de non-observation. Les pertes qui en découlent semblent encore plus importantes lorsqu'on considère l'incidence de ces problèmes sur les recettes provinciales.

4.60 Un programme fiscal mal conçu peut aussi avoir un effet défavorable non voulu sur les recettes provinciales. On visait, par l'impôt remboursable dans le cadre du programme du CIRS, à éliminer ce qu'en coûtait le crédit au gouvernement dans les cas où la recherche et le développement n'avaient pas été effectués. L'impôt remboursable correspond à 50 p. 100 d'un montant désigné par le chercheur et va au gouvernement fédéral. Pour les investisseurs qui étaient des particuliers, la partie du CIRS destinée au fédéral correspondait à 34 p. 100 du montant désigné et la partie destinée au provincial était calculée au taux provincial applicable.

4.61 Comme l'a démontré le contrôle qu'a exercé sur le programme Revenu national, Impôt, certains chercheurs n'ont pas pu faire la recherche et le développement nécessaires pour ramener à zéro leur impôt remboursable à payer. Par conséquent, RNI a pris des mesures pour recouvrer cet impôt. Dans ces cas, les provinces fournissent indirectement au gouvernement fédéral une subvention qui correspond à la différence entre l'impôt remboursable recouvré et le montant du crédit d'impôt fédéral accordé aux divers investisseurs. Cela correspond à 16 $ pour chaque tranche de 50 $ d'impôt remboursable recouvré.

Coordination des programmes de dépenses entravée

4.62 Le recours aux dépenses fiscales peut gêner les efforts de planification budgétaire du gouvernement. Selon la pratique actuelle, lorsque des programmes de dépenses sont intégrés au régime fiscal, ils sont retirés du processus normal de budgétisation qui s'applique à toutes les dépenses directes. Par exemple, les dépenses fiscales ne sont pas prévues dans les objectifs détaillés de dépense qui guident l'étude des choix de dépenses directes du point de vue législatif. De cette façon, les sommes dépensées dans le cadre du régime fiscal évitent, dans une bonne mesure, toute concurrence explicite avec d'autres priorités pour les ressources budgétaires restreintes. Comme cette concurrence est le mécanisme qui permet de déterminer la valeur relative des diverses options de dépenses, elle est à la base d'une bonne conception budgétaire. Par conséquent, la réalisation de programmes par le truchement du régime fiscal empêche le gouvernement d'estimer avec précision la valeur de ces programmes par rapport à d'autres besoins, ce qui nuit à la formulation coordonnée et uniforme d'un plan budgétaire.

Contrôle budgétaire difficile

4.63 Les dépenses fiscales ne facilitent guère le contrôle des dépenses gouvernementales, car les sommes dépensées dans le cadre du régime fiscal sont plus difficiles à contrôler que les dépenses engagées dans les programmes d'aide directe. Les dépenses directes, qu'elles soient effectuées dans le cadre de programmes qui comportent des plafonds de dépenses ou de programmes qui n'en n'ont pas, sont très visibles. Les ministères responsables des paiements peuvent remarquer rapidement les augmentations ou diminutions non prévues de dépenses dans des programmes particuliers. Ils peuvent alors apporter rapidement les rajustements voulus aux programmes.

4.64 En revanche, les changements apportés à des dépenses fiscales particulières ne se traduisent que par des fluctuations dans le total des recettes recouvrées. Il est donc très difficile de déterminer et de contrôler l'incidence de ces changements, car l'utilisation du régime fiscal pour offrir des incitations n'exige habituellement pas l'approbation préalable de chaque transaction. Par conséquent, le gouvernement peut ne pas être en mesure de répondre d'une manière efficace à une tournure non prévue et non souhaitable des programmes de dépenses fiscales.

Gestion des dépenses fiscales

4.65 La gestion des dépenses fiscales comprend l'application de procédures appropriées avant et après la mise en oeuvre. Nous avons conclu que, puisque le ministère des Finances ne soumet pas les programmes fiscaux à ces procédures, il ne gère pas de manière satisfaisante les programmes réalisés dans le cadre fiscal.

4.66 Nous avons étudié le processus de gestion et nous avons examiné deux programmes fiscaux : le programme du régime enregistré d'épargne-logement (REEL) et le programme des immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM). Le public était parfaitement au courant de ces programmes, tous les deux axés sur le logement, un secteur économique important. De plus, ces deux programmes sont en grande partie terminés, ce qui nous a permis d'examiner la façon dont ils ont été conçus, contrôlés et évalués. Le ministère des Finances n'a pas d'historique écrit de la gestion de ces programmes.

4.67 Le REEL, qui a été institué en 1974, permettait aux contribuables âgés de plus de 18 ans, qui n'étaient pas déjà propriétaires d'un logement, de verser dans un régime enregistré un maximum de 1000 $ par année, jusqu'à concurrence de 10 000 $ leur vie durant. Les contributions étaient déductibles d'impôt. Les contributions pouvaient être retirées en franchise d'impôt, si elles servaient à l'achat d'une maison ou, dans certains cas, d'ameublement. Les révisions apportées au REEL en avril 1983 permettaient aux contribuables qui achetaient une maison nouvellement construite de déduire un maximum de 10 000 $. Ces révisions ont été apportées expressément pour faire d'un programme qui fournissait un mécanisme d'épargne en vue de la mise de fonds un programme qui visait à stimuler la demande à court terme et à réduire l'épargne future. Le programme s'est terminé en 1985 et les fonds qui se trouvaient dans les régimes à ce moment-là pouvaient être retirés en franchise d'impôt à n'importe qu'elle fin.

4.68 Le programme des IRLM a été institué en 1974 et a été en vigueur jusqu'au 31 décembre 1981, sauf pendant la période de janvier à octobre 1980. Les propriétaires d'immeubles résidentiels à logements multiples certifiés, construits et loués pendant la durée du programme, pouvaient demander une déduction pour amortissement du revenu de toute provenance. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) certifiait un projet d'IRLM si 80 p. 100 de la superficie prévue servait à des fins résidentielles et si la construction commençait dans un délai précis.

4.69 Les programmes du REEL et des IRLM ont tous deux servi à la réalisation d'objectifs de logement du secteur privé plutôt qu'à la réalisation d'objectifs d'aide sociale.

4.70 Nous avons tout particulièrement examiné les questions suivantes, car nous les considérons essentielles à l'examen de tout programme.

Avant la mise en oeuvre :

- Y a-t-il eu des discussions à ce stade avec d'autres ministères intéressés au secteur de l'habitation?
- A-t-on envisagé d'autres façons de réaliser les programmes?
- A-t-on examiné l'incidence que ces programmes pouvaient avoir sur les programmes existants dont les objectifs étaient semblables?
- Comment a-t-on fait les prévisions de coûts et de résultats pour ces programmes?
- Les buts des programmes correspondaient-ils à leurs objectifs?
- De qui les programmes relevaient-ils?

Après la mise en oeuvre :

- Comment les programmes ont-ils été contrôlés?
- De quelle façon les programmes ont-ils été évalués?

Mesures prises avant la mise en oeuvre

4.71 Y a-t-il eu des discussions à ce stade avec d'autres ministères intéressés au secteur de l'habitation? Lorsqu'un programme fiscal est présenté dans un budget, le travail de préparation est limité par le caractère secret du budget, bien que cette tradition soit en voie d'évoluer avec le temps. Par conséquent, les ministères axiaux, qui sont les spécialistes d'un domaine particulier, ne participent pas nécessairement à l'élaboration des programmes.

4.72 Comme la SCHL possède la capacité d'analyse et est structurée pour administrer, contrôler et évaluer les programmes d'habitation, elle semble être l'organisme le mieux placé pour s'occuper de faire le lien entre les programmes directs et les programmes fiscaux dans ce secteur. Bien qu'elle n'ait pas eu de rôle important à jouer à l'étape de la conception du programme du REEL, elle a participé à la conception du programme des IRLM.

4.73 A-t-on envisagé d'autres façons de réaliser les programmes? Les représentants des Finances connaissaient les autres instruments d'habitation ou instruments macro-économiques. Le ministère des Finances n'a pas pu nous prouver qu'il avait suivi un processus méthodique ou des critères de sélection pour orienter le choix des programmes, pas plus au moment où les programmes ont été institués qu'au moment où ils ont été modifiés.

4.74 Les Finances n'ont pas pu nous démontrer qu'un examen approfondi d'autres modes de réalisation avait été fait au stade où les programmes ont été proposés ou que la question de l'optimisation des ressources avait joué un rôle important dans le choix de l'instrument.

4.75 A-t-on examiné l'incidence que ces programmes pouvaient avoir sur les programmes existants dont les objectifs étaient semblables? Lorsque le programme du REEL et le programme des IRLM ont été institués et pendant qu'ils étaient en vigueur, la SCHL dirigeait quatre programmes touchant le secteur de l'habitation. Le Programme d'aide pour l'accession à la propriété et le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété avaient pour but d'aider les Canadiens à devenir propriétaires et le Programme d'aide au logement locatif et le Régime canadien de construction de logements locatifs offraient une aide dans le domaine du logement locatif. Les Finances n'ont fourni aucune preuve d'un processus interne en vue de tirer le maximum des effets positifs des programmes fiscaux en les coordonnant avec ces autres programmes gouvernementaux. Nous n'avons donc pas pu établir si l'on avait bien pris en considération l'effet possible de l'interaction des programmes.

4.76 Comment a-t-on fait les prévisions de coûts et de résultats pour ces programmes? Vers le milieu des années soixante-dix, le concept des dépenses fiscales était tout nouveau. La capacité analytique de prévoir les résultats des dépenses fiscales n'existait à peu près pas. Il peut être difficile de faire des prévisions lorsqu'un programme est mis sur pied ou que bien d'autres facteurs, comme les conditions économiques en général ou d'autres mesures gouvernementales, changent rapidement. Le ministère des Finances

avait fait des estimations assez justes relativement à la mise en oeuvre des programmes, mais nous n'avons trouvé aucune indication de la méthode utilisée ni du fondement des estimations.

4.77 Une bonne estimation des coûts est importante, mais la prévision des résultats l'est tout autant.

4.78 Pour ce faire, il faut d'abord établir ce qui se serait produit sans le programme donné. Ce qui semble découler du programme se serait peut-être produit de toutes façons. Le résultat net du programme peut être minime par rapport au manque à gagner. Par exemple, le REEL a été institué pour aider les jeunes familles à mettre de côté les fonds nécessaires pour acheter une maison. Il est fort probable que des familles qui auraient quand même fait des économies en vue d'acheter une maison ont bénéficié du programme. En outre, les contribuables pouvaient se prévaloir des exemptions du programme uniquement pour reporter leur impôt.

4.79 Dans les premiers temps du REEL, les prévisions visaient essentiellement le montant net des économies induites. Lorsque l'objectif a été modifié, l'accent est passé sur la demande supplémentaire de logements neufs que le régime pouvait engendrer.

4.80 Sur le plan plus général de l'analyse des programmes d'habitation et de la prévision des résultats de ces programmes, il y a deux questions critiques : dans quelle mesure l'offre peut-elle être influencée et quelle est l'incidence à long terme des stimulants temporaires? La réponse à la première fixe les limites d'intervention et la réponse à la deuxième indique le bénéfice attendu. Même si les fonctionnnaires responsables ont reconnu l'importance de ces questions, rien n'indiquait que les résultats des programmes avaient été prévus.

4.81 **Les buts des programmes correspondaient-ils à leurs objectifs?** La première étape dans le choix des programmes est de définir des objectifs clairs et mesurables. Nous avons conclu que les objectifs du REEL et des IRLM étaient vagues.

4.82 Au niveau macro-économique, l'objectif du REEL était au départ de stimuler l'épargne en vue de l'achat d'un logement et de faire diminuer la pression exercée sur le prix des maisons. Plus tard, le REEL a commencé à servir d'encouragement direct grâce au programme de déduction complémentaire pour les contribuables qui achetaient une maison neuve. Le programme des IRLM a été conçu pour augmenter le nombre de logements locatifs.

4.83 Les objectifs du REEL et des IRLM illustrent combien il est difficile d'orienter précisément les mesures fiscales pour atteindre le but recherché. Alors que le REEL a été mis sur pied dans l'espoir d'encourager l'épargne chez les jeunes, il aurait été difficile d'appliquer une telle mesure fiscale générale seulement à des gens d'un certain âge. De la même façon, alors qu'une des raisons pour lesquelles le programme de IRLM a été institué était d'augmenter le nombre de logements à loyer modique, le programme avait aussi

comme objectif d'augmenter le nombre de logements locatifs en général. Il aurait été difficile et compliqué d'axer le programme des IRLM sur les logements à loyer peu élevé seulement. Pour s'assurer qu'un logement était toujours loué à un salarié à faible revenu et pour en annuler le statut d'IRLM s'il devenait un logement de type propriétaire-occupant, il aurait fallu mettre en place des contrôles comme ceux des programmes directs. Il est plus facile pour les programmes directs de viser de tels objectifs précis.

4.84 À un niveau général, nous avons examiné comment les programmes visaient des bénéficiaires réels plutôt que des bénéficiaires de nom. Les bénéficiaires de nom dans le cas des IRLM seraient les investisseurs ou les promoteurs qui ont choisi de se prévaloir de la mesure fiscale en question, tandis que les bénéficiaires réels seraient les personnes à revenu modéré qui louent les logements en question. Deux problèmes pouvaient se poser : les investisseurs en bénéficieraient selon leur taux d'imposition marginal et, si le programme faisait grimper le prix des terrains, les principaux bénéficiaires ne seraient pas les locataires, mais les propriétaires des terrains. Comme les réactions possibles au programme n'avaient pas été bien prévues et que certains objectifs n'étaient pas très précis, le bénéfice net prévu pour les bénéficiaires réels n'est pas connu.

4.85 **De qui les programmes relevaient-ils?** Le ministère des Finances est chargé de la conception et de l'évaluation des programmes. Au sein du ministère, la responsabilité des programmes fiscaux est diffuse. Bien que la Direction générale de la politique fiscale ait de toute évidence la main haute en ce qui concerne les mesures fiscales, le REEL et le programme des IRLM ont été motivés par des préoccupations de logement et par des objectifs macro-économiques, plutôt que par des besoins en matière de fiscalité. Des agents de la Politique sociale et fiscale ont dû s'y intéresser.

4.86 La conception des programmes semble se faire de manière non formelle, par divers groupes de travail au sein du ministère des Finances. Ces groupes travaillent ensemble et discutent entre eux des problèmes qui se présentent. Cette façon de procéder convient au processus d'établissement des budgets, mais elle ne délimite pas clairement les responsabilités pour le contrôle et l'évaluation des programmes.

4.87 Les Finances créent les programmes fiscaux et Revenu national, Impôt applique les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui permettent aux contribuables de se servir de ces programmes. Ce partage des responsabilités entraîne des difficultés et peut empêcher les concepteurs de programmes de modifier leurs programmes si des problèmes administratifs se présentent pendant la mise en oeuvre.

Mesures prises après la mise en oeuvre

4.88 **Comment les programmes ont-ils été contrôlés?** Le ministère des Finances n'a pratiquement pas participé à la réalisation de ces programmes. C'est surtout le ministère du Revenu national, Impôt qui s'en est chargé en appliquant la Loi de l'impôt sur le revenu.

4.89 RNI interprétait la législation fiscale pertinente, rédigeait des bulletins d'interprétation en collaboration avec les Finances et publiait des décisions anticipées. Dans le cadre du programme des IRLM, la SCHL délivrait des certificats pour attester que les immeubles étaient considérés comme des IRLM, que les semelles avaient été installées, qu'il s'agissait d'immeubles à logements multiples et qu'au moins 80 p. 100 de la superficie était utilisée à des fins résidentielles. Des promoteurs et d'autres entrepreneurs ont participé à la réalisation du programme des IRLM, surtout en offrant des projets aux investisseurs. Les compagnies de fiducie et autres établissements financiers ont participé au programme du REEL.

4.90 RNI est la principale source de données sur l'utilisation des IRLM et des REEL, mais il n'interprète pas ou n'évalue pas ces données, sauf dans le contexte des problèmes d'observation.

4.91 La SCHL a contrôlé indirectement les REEL et les IRLM, vu qu'elle est responsable en général des questions qui touchent le logement. Toutefois, elle considérait que le ministère des Finances était responsable et n'a donc pas inclus les données concernant les REEL et les IRLM dans sa publication *Statistique du logement au Canada*.

4.92 Le ministère des Finances a obtenu des réactions aux programmes grâce à des contacts au gouvernement fédéral et à l'extérieur. Ces contacts l'ont aidé à interpréter les rouages du programme du REEL et du programme des IRLM et à déceler les problèmes.

4.93 Le programme des IRLM a été renouvelé à quelques reprises. Il n'y a pas eu d'examen méthodique en vue de juger de la réalisation des objectifs affichés au départ. Les objectifs du programme sont restés à peu près les mêmes, mais ils étaient trop vagues et trop généraux pour qu'on puisse mesurer leur réalisation. Comme le programme des IRLM ne devait pas être permanent, nous nous attendions à ce que le programme soit évalué aux dates de renouvellement. Nous n'avons trouvé aucunes preuves de telles évaluations.

4.94 Les programmes ont connu certains problèmes, des problèmes de contrôle, qui sont toujours sans solution ou qui ne font que commencer à se régler :

- Les données fiscales sur les activités qui s'inscrivent dans les programmes mettent beaucoup de temps à paraître.

- Les projets d'IRLM ont fait ressortir des problèmes d'observation, en raison de la difficulté à déterminer les "coûts accessoires" qui devraient être déductibles immédiatement plutôt que capitalisés et amortis. Ce problème d'observation n'a pas été complètement réglé pendant la durée du programme des IRLM. Il a entraîné pour RNI des frais de vérification considérables qui n'avaient pas été prévus lorsque le programme a été institué et qui n'ont jamais été entièrement évalués ni attribués au programme. Pendant les quatre années du programme se terminant le 31 mars 1985, Revenu national, Impôt a consacré environ 92 000 heures à la vérification de 5 101 dossiers représentant 492 projets d'IRLM. On a dû établir des nouvelles cotisations à l'égard de 4 910 dossiers ou 96,3 p. 100 des dossiers vérifiés. Les revenus imposables ont augmenté de

120,3 millions de dollars. Nous considérons que ces chiffres traduisent un nombre extrêmement élevé de nouvelles cotisations.

- Commes les investisseurs dans les IRLM ont pu déduire leurs coûts accessoires, ils ont reçu un avantage fiscal en plus de l'avantage que prévoyait le programme. Nous avons été incapables de déterminer si cet avantage supplémentaire avait été prévu au moment où le programme a été institué.

- Une fois un immeuble désigné IRLM, il conserve cette désigation aux fins de l'impôt après avoir été vendu, pourvu que 80 p. 100 de la superficie continuent d'être utilisés à des fins résidentielles. Cela exigera une surveillance continue.

- Bon nombre de projets d'IRLM ont été enregistrés comme immeubles en copropriété, puis ont été loués. Après s'être prévalus des avantages fiscaux, certains propriétaires d'immeubles en copropriété occupent leur logement plutôt que de le louer.

4.95 Le problème le plus grave, c'est que personne n'a exercé de contrôle en vue de comparer éventuellement les résultats obtenus aux objectifs fixés ou d'établir les répercussions du programme sur le secteur de l'habitation, sur les prix et sur l'emploi.

4.96 **De quelle façon les programmes ont-ils été évalués?** Aucune évaluation officielle du programme des IRLM ni du programme du REEL n'a été faite par le ministère des Finances ou par la SCHL. En janvier 1982, sans qu'on en ait fait la demande, une étude de l'incidence du Programme d'aide au logement locatif et du programme des IRLM sur le marché de l'habitation de Vancouver a été réalisée grâce à une subvention de la SCHL, en vertu de son Programme de subventions de recherche. L'étude a révélé que les personnes qui avaient investi dans des IRLM avaient payé, pour acquérir l'investissement, une prime moyenne correspondant à peu près à la valeur actuelle de leurs avantages fiscaux futurs. L'étude a aussi révélé que le programme des IRLM était une subvention coûteuse et qu'il n'était pas efficace comme programme d'aide au logement. On nous a laissé entendre que cette étude avait joué dans la décision de ne pas renouveler le programme.

Procédures de gestion

4.97 Le régime fiscal comme mode de réalisation de programmes comporte des grands risques, c'est pourquoi les programmes fiscaux doivent être assujettis à des procédures de gestion qui tiennent compte de ces risques. Ne pas le faire constituerait une grave lacune dans le contrôle des deniers publics. Malgré tout, il faut reconnaître qu'il y a des limites à l'utilisation du régime fiscal pour promouvoir les objectifs économiques et sociaux si l'on ne veut pas exposer les deniers publics à de trop grands risques.

4.98 Au stade de proposition des programmes, il faut absolument examiner d'autres modes de réalisation afin que l'optimisation des ressources joue un rôle clé dans le choix du moyen.

4.99 On considère prudent d'évaluer les programmes de dépenses directes sur le plan de leur efficacité en fonction de la réalisation de leurs objectifs, sur le plan de leur efficience en fonction de leurs coûts et de leurs avantages, sur le plan de leur équité en fonction des objectifs sociaux atteints, et sur le plan de leurs priorités globales dans le contexte d'une bonne répartition des ressources. Nous estimons que les programmes de dépenses fiscales devraient être évalués de la même façon.

4.100 Le ministère des Finances devrait s'assurer d'assujettir les dépenses fiscales à des procédures pertinentes avant et après leur mise en oeuvre et d'élaborer à cette fin un cadre approprié d'analyse, de renseignements sur les coûts et d'évaluation. Le ministère des Finances devrait s'assurer de disposer des ressources nécessaires pour exécuter ces procédures.

Évaluation des programmes

4.101 Dans notre Rapport de 1983, nous avions fait remarquer que le ministère des Finances était le seul grand ministère à ne pas avoir nommé de gestionnaire pour l'évaluation des programmes et à ne pas avoir établi d'unité d'évaluation des programmes. En 1984, le ministère a répondu au Comité des comptes publics qu'en modifiant les politiques et les mesures fiscales courantes, la Direction générale de la politique fiscale et de la législation évaluait les programmes. Le ministère a mentionné plusieurs études importantes sur le fonctionnement du régime fiscal, dont une évaluation de l'efficacité des mesures dans la réalisation de leurs objectifs et des objectifs en matière de politique fiscale. Nous avons examiné quatre de ces études.

4.102 Le Ministère utilise le terme "évaluation" dans un sens large, habituellement pour signifier une étude, alors qu'une évaluation de programme est un processus bien défini. Aucune des évaluations que nous avons examinées ne respectait les lignes directrices du contrôleur général sur l'évaluation des programmes. Le ministère n'a pas de politique ou d'exigences uniformes pour les travaux d'évaluation interne, et chaque évaluation est fonction des besoins et des circonstances.

4.103 Le ministère des Finances devrait s'assurer que les programmes réalisés dans le cadre du régime fiscal sont évalués suivant les lignes directrices publiées par le Bureau du contrôleur général.

4.104 Lorsque les programmes de dépenses directes sont utilisés de concert avec des programmes fiscaux et autres pour réaliser les objectifs du gouvernment dans un domaine ou un secteur particulier, la participation des gestionnaires de tous les modes de réalisation est nécessaire. Il faut effectuer des évaluations pour éliminer la répétition et jauger les résultats nets. Pris à part, tous les programmes peuvent être efficaces, mais ensemble, ils peuvent ne pas répondre aux exigences minimales de rendement. Vu l'interaction des répercussions des programmes fiscaux et de celles des programmes directs dans certains secteurs, l'évaluation de chaque programme peut ne pas être possible, pour ne pas dire inutile. Dans ce cas, il est logique de procéder par secteur. Cependant, pour qu'une évaluation sectorielle soit fructueuse, il faut faire appel aux compétences de tous les participants.

4.105 Le ministère des Finances devrait, avec l'aide du Bureau du contrôleur général, jouer un rôle de premier plan dans l'établissement d'un cadre d'évaluation d'envergure gouvernementale pour s'assurer que, lorsque les programmes fiscaux sont utilisés de concert avec d'autres programmes, on effectue des évaluations interministérielles.

Le régime fiscal et les sociétés d'État

4.106 Les sociétés d'État qui sont, en principe, des corporations canadiennes imposables peuvent passer outre au processus budgétaire normal du Parlement et obtenir des fonds supplémentaires par l'intermédiaire du régime fiscal.

4.107 Canadien National (CN). Dans notre Rapport de 1981, nous indiquions que le CN avait bénéficié de doubles avantages parce qu'on n'avait pas pris en considération toutes les retombées financières importantes d'une nouvelle loi. Les états financiers du CN révèlent que la société a demandé une réduction d'impôts sur le revenu par ailleurs payables pour les années 1978, 1979 et 1980 en réduisant son revenu imposable pour ces années-là grâce à la déduction de pertes d'années antérieures. Une partie ou la totalité de ces pertes avait été subie avant le 1er janvier 1978, alors que les déficits de la société étaient remboursés au complet par le ministère des Transports en vertu des lois annuelles portant affectation de crédits.

4.108 Acquisition de Petrofina par Pétro-Canada. Dans notre Rapport de 1985, nous indiquions comment le régime fiscal avait contribué aux fonds d'achat de Petrofina. Petrofina a échangé ses avoirs pour des actions d'une filiale de Pétro-Canada. Cet échange garantissait que la vente de Petrofina par la compagnie mère non résidante serait exonérée de l'impôt canadien sur le revenu que nous avons estimé à 200 millions de dollars. Les avoirs de Petrofina ont ensuite été transférés à une société de personnes, permettant ainsi à Pétro-Canada de "rajuster à la hausse" la base d'imposition des avoirs acquis. À la liquidation de la société de personnes, Pétro-Canada devait retirer des avantages fiscaux que nous avons estimés à 250 millions de dollars.

4.109 Crédits d'impôt pour la recherche scientifique. Nous avons constaté que certaines sociétés appartenant entièrement ou partiellement à l'État se sont prévalues du programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique. Ces sociétés ont reçu plus de 100 millions de dollars dans le cadre du programme du CIRS.

4.110 Résumé. Les questions d'impôt sur le revenu pourraient avoir une importance dans l'étude des opérations des sociétés d'État. La manière de structurer les transactions commerciales pour obtenir des avantages fiscaux peut, en gros, être un moyen indirect d'obtenir des fonds gouvernementaux qui ne seraient pas accessibles par voie d'affectations de crédits.

4.111 Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant la confidentialité ne permettent pas à Revenu national, Impôt de révéler l'information touchant les contribuables. Ce manque d'information peut empêcher le Parlement d'examiner à fond les activités des sociétés d'État.

4.112 Le gouvernement devrait s'assurer que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant la confidentialité n'empêchent pas le Parlement de recevoir tous les renseignements pertinents concernant les sociétés d'État.

L'information destinée au Parlement

4.113 Le Parlement a absolument besoin d'information sur les dépenses fiscales pour pouvoir à la fois examiner les textes de loi proposés et tenir le gouvernement responsable de l'utilisation des ressources publiques.

4.114 Nous craignons que le Parlement soit coupé du régime fiscal canadien qui comprend plus que la seule Loi de l'impôt sur le revenu. Il y a aussi les règlements et les décrets de remise approuvés par le Conseil des ministres, les bulletins d'interprétation et les circulaires d'information rédigés par Revenu national, Impôt, les décisions anticipées publiées par Revenu national, Impôt, les procédures de recouvrement et d'établissement des cotisations de Revenu national, Impôt et les décisions des tribunaux.

Comptes rendus

4.115 Une des grandes fonctions du gouvernement consiste à réattribuer les ressources du pays, grâce à la perception des impôts, à l'établissement de règlements et à l'engagement de dépenses, de la façon jugée la plus avantageuse pour les Canadiens. De plus, grâce à des lois qui régissent ou influencent la façon dont les échanges commerciaux doivent s'opérer, le gouvernement aide à établir ou à influencer les prix.

4.116 En prélevant les fonds sous forme d'impôts et en dépensant ces fonds, le gouvernement réattribue les ressources pour offrir aux Canadiens ce qu'il estime nécessaire. Cela comprend des services, comme la défense et les soins de santé financés par l'État, qui ne seraient peut-être pas offerts par le secteur privé, des subventions et des octrois à des producteurs et à des acheteurs de biens, et des prestations à des groupes défavorisés du point de vue physique, social ou financier.

4.117 Trois grandes sources d'information sur le processus de répartition et d'utilisation des ressources sont destinées au Parlement : le Plan financier, le Budget des dépenses et les Comptes publics. Nous décrivons ci-dessous ces trois documents et les renseignements qu'ils renferment. Nous avons aussi examiné les sources de renseignements courantes sur les dépenses fiscales.

4.118 **Le Plan financier.** Le Plan financier du gouvernement fait partie du budget ou de l'exposé économique présenté par le ministre des Finances. Ce plan est fondé sur les recettes projetées d'après la législation fiscale courante ou annoncée et sur les dépenses prévues. La prévision des dépenses tient compte des priorités globales du gouvernement et du financement de nouvelles initiatives, ainsi que du coût prévu des programmes existants.

4.119 Un des buts principaux du Plan financier est d'informer le Parlement sur la façon dont le gouvernement se propose de répartir les deniers publics. Il indique aussi l'importance du déficit et la façon dont il sera financé. Étant donné l'importance du Plan financier, le Parlement y accorde toute son attention.

4.120 Même si le Plan financier se veut une description complète de la répartition des ressources par le gouvernement, il ne divulgue pas toute l'étendue de la répartition qui se fait par l'entremise du régime fiscal. Il ne renferme que des renseignements sur les nouvelles initiatives fiscales.

4.121 **Le Budget des dépenses.** Le Budget des dépenses a pour but de communiquer au Parlement le détail du niveau et de la nature des programmes de dépenses du gouvernement pour l'année suivante. Le Budget des dépenses tient compte du plan de dépenses présenté dans le Plan financier.

4.122 Le Budget des dépenses répond aux besoins en information des députés qui doivent le comprendre et l'évaluer pour tenir le gouvernement responsable de sa gestion des deniers publics.

4.123 Le Budget des dépenses est divisé en trois parties. La Partie I est un aperçu. La Partie II, plus précise, présente les dépenses par ministère, organisme et programme et renferme le libellé proposé des conditions qui régiront les dépenses que le Parlement devra approuver. La Partie III est la présentation de chaque ministère et organisme, qui renferme des renseignements sur le ministère et ses programmes.

4.124 Comme le Plan financier, le Budget des dépenses n'indique pas non plus l'étendue prévue des dépenses du gouvernement par l'entremise du régime fiscal.

4.125 **Comptes publics.** Les Comptes publics portent sur les opérations financières du gouvernement au cours de l'année. Ils comprennent les états financiers de sociétés d'État et de certaines autres entités liées au gouvernement dont les comptes sont tenus séparément des comptes du Canada. Ils n'indiquent pas l'étendue des dépenses du gouvernement par l'entremise du régime fiscal.

4.126 Il devient plus difficile pour le Parlement de tenir le gouvernement responsable de ses décisions en matière de répartition de ressources, lorsque le Plan financier, le Budget des dépenses et les Comptes publics n'indiquent pas les activités entreprises par le

gouvernement dans le cadre du régime fiscal. Les coûts sont cachés et les décisionnaires peuvent alors supposer que les programmes coûtent moins cher qu'en réalité.

Renseignements sur les dépenses fiscales

4.127 Le Parlement reçoit actuellement des renseignements sur les programmes de dépenses fiscales de trois sources principales : les documents budgétaires, les notes explicatives sur des projets de loi visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et les comptes de dépenses fiscales. Les députés peuvent aussi obtenir des renseignements sur les dépenses fiscales de sources qui ne sont pas officiellement déposées au Parlement, comme la publication annuelle de Revenu national, Impôt intitulée *Statistique fiscale*.

4.128 **Documents budgétaires.** Les programmes de dépenses fiscales sont présentés au Parlement dans le discours du budget. Les documents budgétaires, qui renferment des renseignements supplémentaires et des avis de voies et moyens, sont déposés comme documents de base. Les documents budgétaires des dernières années prévoient, pour plusieurs années, l'incidence des dépenses fiscales envisagées sur les recettes. Des documents de consultation et d'autres documents semblables sont aussi diffusés de temps à autre. La quantité de renseignements fournis varie considérablement.

4.129 Dans le cas du régime enregistré d'épargne-logement, les seuls renseignements divulgués portaient sur le fonctionnement prévu du programme et les pertes de recettes envisagées pour le premier exercice financier. Un bref exposé des objectifs du programme était inclus dans le discours du budget.

4.130 Pour ce qui est du crédit d'impôt pour la recherche scientifique, un document de consultation a été déposé à la Chambre. Ce document avait pour objet de résumer les programmes fiscaux visant à stimuler la recherche et le développement, de proposer des modifications à apporter à ces programmes et d'introduire le CIRS.

4.131 **Notes explicatives sur les projets de loi visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu.** Depuis quelques années, le ministère des Finances publie des notes explicatives au sujet des modifications législatives envisagées pour expliquer la nécessité des modifications et parfois aussi l'incidence de ces modifications.

4.132 La partie XII de la Loi de l'impôt sur le revenu, présentée en décembre 1979 et adoptée en février 1981, assujettit à un impôt les régimes enregistrés de pensions et les personnes exonérées d'impôt qui tirent un revenu de l'exploration de mines ou de la production de pétrole et de gaz les obligeant à payer des redevances à des personnes imposables. Cette partie visait à empêcher le recours à des intermédiaires exonérés d'impôt pour contourner les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu.

4.133 L'impôt en question a été adopté en grande partie en réponse à un stratagème d'évitement fiscal de 1979 qui mettait en cause une grande compagnie canadienne et dix-neuf fonds de pensions canadiens. Par suite de longues discussions avec les représentants

des fonds de pensions, des dispositions transitoires ont été adoptées pour les exempter de l'impôt jusqu'en décembre 1983 et pour frapper d'un impôt inférieur par la suite les biens acquis avant l'adoption de la modification en décembre 1979.

4.134 En 1984, les représentants des fonds de pensions ont demandé que la loi soit modifiée pour prolonger la période d'exemption de l'impôt jusqu'en décembre 1989. Les modifications demandées ont été proposées en juin 1984 et sont entrées en vigueur en décembre 1984.

4.135 À notre avis, il aurait fallu aviser le Parlement du fait que la législation qui prolongeait la période de transition jusqu'en décembre 1989 avait été conçue expressément pour dix-neuf fonds de pensions et que la perte de recettes avaient été estimée à environ cinq millions de dollars par année, soit 30 millions de dollars au bout de six ans.

4.136 *Modification technique visant la Dome Petroleum*. En juin 1981, la Dome Petroleum a acquis une participation de 52,9 p. 100 dans la Hudson Bay Oil and Gas Company Limited, puis a acquis le reste en mars 1982.

4.137 En mars 1982, Dome a disposé indirectement de certains biens pétroliers de Hudson's Bay Oil en faveur de trois compagnies. Dome avait déjà informé le ministère des Finances que Revenu national, Impôt ne voulait pas lui fournir une décision anticipée favorable pour cette transaction. De l'avis de Revenu national, Impôt, la transaction était imposable en vertu du paragraphe 55(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Selon Dome, elle ne l'était pas. On estimait entre 300 et 468 millions de dollars l'impôt à payer dans le cadre de cette disposition.

4.138 En juin 1984, un avis de voies et moyens renfermant des modifications techniques de l'article 55 a été déposé à la Chambre des communes. L'effet rétroactif de certaines de ces modifications aurait radié l'impôt sur le revenu exigible de Hudson's Bay Oil. Cependant, les vacances de la Chambre ont commencé avant que la modification ne soit adoptée. Le 9 juillet 1984, le gouvernement a annoncé son intention d'accorder par décret à Hudson's Bay Oil une remise d'impôt en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Deux points étaient à la base du décret de remise : le statut fiscal de la disposition des biens et l'incapacité de Dome de déduire, aux fins de l'impôt, les frais de financement qu'elle avait engagés pour acquérir Hudson's Bay Oil. Le décret de remise a été accordé le 5 février 1985 et n'a porté que sur le deuxième point.

4.139 En novembre 1984, les modifications techniques de l'article 55 qui avaient déjà été présentées en juin ont été présentées de nouveau dans le projet de loi C-7, lequel a été promulgué le 20 décembre 1984.

4.140 La modification apportée rétroactivement à l'article 55 a été traitée comme faisant partie d'une série de modifications techniques apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu, alors qu'en réalité, elle visait expressément Dome. À notre avis, il aurait fallu indiquer au Parlement que l'effet rétroactif du texte législatif modifiant les dispositions de

l'article 55 avait pour but d'accommoder Dome en garantissant l'exonération de la transaction décrite au paragraphe 4.137.

4.141 **Comptes de dépenses fiscales.** En 1979, le gouvernement a publié le premier compte de dépenses fiscales. Il y énonçait le concept des dépenses fiscales et estimait l'incidence de ces dépenses sur les recettes fiscales de l'État. Des mises à jour ont été publiées en 1980 et en 1985.

4.142 Ces comptes de dépenses fiscales ont aidé à relever les nombreux programmes établis dans le cadre du régime fiscal et à estimer leur coût par rapport au manque à gagner des années d'impositions antérieures. Cependant, on n'y relève pas les avantages financiers ou sociaux retirés.

4.143 En outre, ces comptes renfermaient de vieilles données. Par exemple, dans le compte de 1985, les données sur les particuliers s'arrêtaient à 1983 et celles sur les corporations, à 1982. De plus, ces renseignements se présentaient selon différentes formes et différentes classifications dans les trois comptes, ce qui en rendait la comparaison difficile. On n'a pas tenté de fournir les prévisions budgétaires initiales des coûts des programmes afin d'aider à déterminer les dépassements ou les sous-utilisations.

Besoins en information

4.144 L'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, publiée en mars 1986 par le Bureau du vérificateur général et le General Accounting Office des États-Unis, a révélé que la plupart des utilisateurs de renseignements financiers du gouvernement ont besoin d'information sur les dépenses fiscales pour bien comprendre toutes les activités gouvernementales. Les députés ont indiqué qu'ils avaient surtout besoin d'information claire, précise et fiable, d'information qui leur permette de bien situer les politiques et les programmes dans l'ensemble des activités gouvernementales. Pour répondre à ce besoin, il faut leur fournir des renseignements sur les programmes de dépenses directes et sur les programmes de dépenses fiscales.

4.145 Pour évaluer les propositions relatives à la répartition des ressources, le Parlement doit connaître les objectifs de ces programmes, le niveau de financement proposé et les coûts antérieurs et projetés à des fins de comparaison. Pour évaluer l'aspect opérationnel, y compris les possibilités de succès de ces programmes, le Parlement doit connaître les programmes et les activités pour lesquels les fonds doivent servir, le genre de ressources nécessaires et la façon dont les responsabilités seront partagées. Une fois les programmes en marche, le Parlement doit disposer de suffisamment de renseignements pour pouvoir comparer le rendement des programmes aux prévisions.

4.146 Le fait de ne pas avoir fourni au Parlement des renseignements pertinents sur les dépenses fiscales, dans le Plan financier, le Budget des dépenses et les Comptes publics ou, parallèlement, dans d'autres documents, a sensiblement diminué la capacité du Parlement de tenir le gouvernement responsable.

4.147 L'information sur les dépenses fiscales doit être accessible au stade du processus normal d'examen des budgets et des dépenses; cela comprend de l'information périodique sur le montant et l'incidence des dépenses.

4.148 Le Parlement ne peut pas évaluer l'incidence des modifications législatives proposées s'il ne reçoit pas tous les renseignements pertinents. Même si les fiscalistes savent qu'une modification de la loi vise une entité donnée, le Parlement, lui, peut ne pas le savoir.

4.149 Le gouvernement doit s'assurer que les députés reçoivent tous les renseignements pertinents lorsque le Parlement doit adopter des modifications techniques à la Loi de l'impôt sur le revenu.

Rapport du Comité des comptes publics

4.150 Le 26 juin 1986, le quatorzième Rapport du Comité des comptes publics portant sur le programme du crédit d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS) a été déposé à la Chambre des communes.

4.151 Le Comité estime que le ministère des Finances a agi avec négligence dans sa façon de gérer le programme du CIRS. Le programme n'a jamais fonctionné comme il avait été prévu et a fourni une échappatoire fiscale coûteuse. Selon les derniers calculs, l'État est aux prises avec des impôts irrécouvrables s'élevant à plus de 900 millions de dollars.

4.152 Le processus de consultation n'ayant été ni bien planifié ni bien élaboré, il a entraîné un nombre imprévu de demandes de CIRS. La procédure de vente-rachat et la définition vague des activités de recherche admissibles, ainsi que le contrôle sur ces activités, ont attiré les abus, ont diminué les fonds pouvant être attribués à la recherche véritable et ont engendré de mauvaises créances pour l'État.

4.153 Selon le Comité, certains signes d'alarme s'étaient manifestés dès le début et le ministère des Finances n'avait pas établi dès le départ un cadre d'évaluation susceptible de lui permettre de déceler les problèmes et de les régler au fur et à mesure.

4.154 Toujours selon le Comité, il faut tenir le Parlement au courant des changements apportés à l'interprétation de la loi en ce qui concerne les dépenses fiscales et les coûts estimatifs de tout grand programme de dépenses fiscales.

4.155 Le rapport complet du Comité et ses recommandations se trouvent à l'annexe C du présent rapport.

Commentaires du ministère des Finances

Le gouvernement estime que l'utilisation du régime fiscal pour la réalisation d'objectifs économiques et sociaux est valable et que dans plusieurs cas cette façon de faire peut offrir des avantages puisque le régime fournit ainsi des encouragements qui sont efficients au plan économique et qui n'exigent pas un contrôle bureaucratique tâtillon. Il y a, cependant, des limites à ce que le système fiscal peut permettre de réaliser et, selon la nature et l'ampleur des encouragements offerts, les mesures fiscales peuvent présenter les inconvénients que signale le Rapport du vérificateur général.

Le gouvernement, conscient de la prudence avec laquelle doivent être utilisés les encouragements fiscaux pour la réalisation d'objectifs sociaux et économiques, a pris des mesures pour améliorer son étude et son analyse des mesures fiscales qu'il a déjà prises ou qu'il entend prendre. Il a consacré plus de ressources à l'analyse des mesures fiscales avant qu'elles n'entrent en vigueur. Il y a eu publication de documents de travail présentant les résultats de ces analyses (par exemple, les documents publiés en mai 1985 sur le régime fiscal et le système de transfert de pertes intersociété). Il y a eu également publication de rapports d'analyse, par exemple en janvier 1985, le rapport sur la fiscalité dans le secteur agricole, qui traitent des conséquences de la structure actuelle du régime fiscal.

Le gouvernement sait que les dépenses fiscales peuvent ajouter à la complexité du régime fiscal et qu'elles peuvent avoir des résultats autres que ceux prévus au départ. Il est donc intervenu pour restreindre ou abolir certaines mesures - par exemple le crédit d'impôt à la recherche scientifique - lorsque les résultats des analyses ont démontré que ces mesures, de toute évidence, ne permettaient pas de réaliser les objectifs économiques ou sociaux prévus ou permettaient de les réaliser mais à un coût inacceptable. Les dispositions ayant trait aux REEL et aux IRLM, analysées dans le Rapport du vérificateur général, ont été éliminées et d'autres modifications récentes ont permis de réduire les possibilités de partage des revenus entre les membres d'une famille et de réduire le nombre d'abris fiscaux que permettaient la location de bateaux de plaisance, de véhicules récréatifs, d'hôtels et d'autres biens similaires ainsi que diverses modalités de constitution en société en commandite. Le gouvernement est également intervenu rapidement pour contrer les stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables, par exemple ce qu'on appelle les opérations de découpage (activités comportant le transfert temporaire de biens de production appartenant à des sociétés productrices d'énergie qui font des profits à d'autres sociétés qui peuvent encore se prévaloir de déductions fiscales pour pertes subies), les paiements pour inciter à louer et l'utilisation ingénieuse d'accords de fiducie.

Le ministre des Finances, en juillet 1986, a annoncé une révision complète du régime fiscal qui comporterait entre autres l'examen de la possibilité de réduire les taux d'imposition et d'élargir l'assiette fiscale, ce qui demandera d'examiner les moyens de réduire davantage les dépenses fiscales ou la possibilité de les éliminer.

Le gouvernement, comme il l'indique dans un document publié en novembre 1984 et intitulé "Un programme de renouveau économique", reconnaît qu'un régime d'autocotisation fiscale se prête moins au contrôle direct et à l'orientation précise des encouragements fiscaux, alors que cela est plus facile avec le système des dépenses (voir le paragraphe 4.83). Toutefois, plusieurs mesures autorisant des dépenses fiscales et présentées récemment ont été formulées de manière à exiger que soit produite plus tôt que par le passé l'information destinée aux administrateurs du régime et aux concepteurs des programmes. Cette manière de procéder peut être avantageuse et peut permettre de cerner et de régler plus facilement les problèmes, notamment si le contribuable ne se voit pas imposer un joug trop

lourd. Par exemple, dans le budget de février 1986, la mesure spéciale offrant aux personnes devant travailler dans le Nord canadien des avantages en ce qui a trait aux déplacements et au logement autorise une déduction sur le revenu, au moment où le contribuable doit déterminer son revenu imposable, et n'est donc pas une exemption d'impôt; cette façon de procéder permet de faire le relevé du montant des avantages et du nombre de contribuables qui s'en sont prévalus. Revenu Canada se voit ainsi faciliter l'analyse de cette concession et le contrôle de son application.

Dans plusieurs cas, les stratagèmes d'évitement fiscal dont parle le Rapport du vérificateur général comportent le transfert de pertes, d'amortissements ou de crédits d'impôt, le transfert se faisant entre des contribuables qui ne peuvent les utiliser immédiatement et des personnes qui peuvent les utiliser. Le document de travail intitulé "Le régime fiscal des sociétés : un axe de changement", publié le 23 mai 1985 par le ministre des Finances en même temps que son budget, cerne la cause principale du problème et suggère, pour s'y attaquer, de réduire dans le cadre de la réforme du régime fiscal, les amortissements et les crédits d'impôt immédiats. Comme première étape de la restructuration de l'impôt des sociétés, des mesures ont été prises dans le budget du 26 février 1986 afin d'éliminer progressivement le crédit d'impôt général à l'investissement et la déduction pour inventaire, mesures auxquelles s'ajoutait une baisse du taux d'imposition des sociétés.

Le gouvernement cherche donc à intervenir en temps opportun pour relever les effets non voulus de la loi de l'impôt et pour régler les problèmes par des mesures législatives. L'intervention rapide du législateur est certes désirable, mais ce qui est essentiel c'est, avant la formulation des mesures législatives, de cerner la nature et l'étendue du problème, de lui trouver une solution appropriée, une solution qui soit administrativement réalisable et qui permette d'obtenir les résultats espérés. La nécessité d'effectuer cette analyse essentielle avant d'agir a pour corollaire que, souvent, il s'écoulera un certain temps entre le moment où est cerné un problème et celui où seront corrigées les dispositions de la loi, notamment si l'on veut éviter que le correctif ait des conséquences fâcheuses et si l'on veut mettre en vigueur des règles transitoires valables.

Dans certains cas, la nature du correctif à un problème connu peut être plus évidente. Le gouvernement est intervenu rapidement dans le cas, par exemple, des règles relatives aux sociétés en commandite dont il est question dans le rapport et dans le cas, en 1985, de stratagèmes plus récents (par exemple, les découpages, les paiements pour inciter à louer, l'utilisation ingénieuse d'accords de fiducie pour obtenir des revenus de placement libres d'impôt et les stratagèmes visant à contourner les restrictions sur les investissements étrangers dans les caisses de retraite). Dans le premier cas, qui posait un certain nombre de problèmes épineux, il y a eu suspension des décisions anticipées en matière d'impôt afin d'être bien sûr que les résultats que cherchaient certains contribuables ne soient pas cautionnés par le gouvernement. Cette mesure a fait obstacle aux offres publiques de titres pendant la période au cours de laquelle s'est faite l'élaboration du projet de loi. Le gouvernement a présenté ses mesures législatives dans des délais raisonnables. En ce qui a trait aux autres cas, des mesures législatives furent présentées au Parlement comme solutions aux problèmes peu après que ces derniers furent connus.

Le ministère est à prendre des mesures pour accroître le nombre d'évaluations formelles des dépenses fiscales, mesures qui incluent la mise sur pied d'une unité chargée d'évaluer certaines dépenses fiscales choisies. Cette équipe cherchera avant tout à faire une analyse plus poussée de l'incidence et des retombées des mesures fiscales. Le ministère estime utile de faire des analyses supplémentaires, mais il sait également qu'il peut être difficile, particulièrement au cours des périodes où les diverses conditions économiques changent et où

les politiques gouvernementales subissent des modifications, de prévoir avec précision les résultats que donneront des mesures fiscales nouvelles une fois en vigueur, difficulté que reconnaît également le vérificateur général au paragraphe 4.76 de son Rapport annuel. On continuera de tenir dûment compte, dans l'évaluation des mesures fiscales, de l'incidence de programmes connexes.

La publication régulière de renseignements sur les dépenses fiscales est souhaitable et le ministère veut augmenter la quantité de renseignements fournis sur le coût des dépenses fiscales en vigueur et voir à ce qu'ils soient publiés en temps plus opportun, en prenant soin toutefois de ne pas inonder les contribuables de demandes de déclaration. Il est admis qu'il existe certaines limites quant à la précision des renseignements sur les dépenses fiscales et quant à la célérité avec laquelle ils peuvent être publiés compte tenu du temps requis pour recueillir les données fiscales et du fait que les renseignements continueront d'être basés sur des estimations. Le ministère continuera de publier de temps à autre des documents, comme ceux qu'il a publiés sur la fiscalité des sociétés, pour fournir des renseignements sur les retombées des mesures fiscales et il verra quels renseignements additionnels sur les conséquences de dépenses fiscales précises il pourra fournir une fois mise sur pied l'équipe chargée des évaluations.

La communication, au Parlement et au public, de renseignements pertinents sur les modifications au régime fiscal est essentielle et c'est pourquoi le ministère cherche les moyens d'augmenter la quantité et la précision des renseignements qui peuvent être utilisés pour la modification des lois. Toutefois, il n'est ni pratique ni souhaitable de publier des renseignements détaillés sur les contribuables visés directement par une mesure fiscale d'un budget puisque habituellement ces mesures sont conçues en fonction d'une application générale et que les contribuables sur lesquels elles peuvent influer ne sont pas nécessairement tous connus. Qui plus est, la communication de ce genre de renseignements pourrait avoir la conséquence désastreuse de dissuader les contribuables de fournir au gouvernement des renseignements sur la manière dont le régime fiscal les touche, notamment dans les cas où la communication de ces renseignements pourrait leur nuire sur le plan de la concurrence.

De manière générale, il faudrait communiquer les renseignements décrivant l'incidence des mesures fiscales sélectives sur les recettes prévues au moment où les mesures sont présentées au Parlement. Dans certains cas, à cause de la nature des mesures proposées, il ne sera peut-être pas possible de fournir une estimation très précise. Dans le cas où il ne s'agit que de modifications purement techniques, qui visent à faire en sorte que les résultats de l'application de la loi soient conformes à la politique préalablement présentée, il n'est peut-être pas indiqué de fournir des estimations distinctes des répercussions de la politique sur les recettes, puisqu'on en a déjà tenu compte au moment de l'établissement des prévisions des recettes de l'État.

En ce qui touche les sociétés d'État, la politique actuelle sur laquelle est basée la Loi de l'impôt sur le revenu part du principe que certaines sociétés d'État désignées ont une vocation commerciale et qu'elles sont, ou pourraient être, en concurrence avec des entreprises du secteur privé. Ces sociétés d'État obéissent aux mêmes règles que les entreprises qui sont de propriété privée. Il ne semble pas justifiable, en soi, que ces sociétés aient droit à un traitement fiscal particulier ou qu'elles doivent se soumettre à des obligations différentes de celles qui s'appliquent à leurs concurrentes lorsqu'il s'agit de fournir au gouvernement des renseignements puisque cette façon de faire pourrait les défavoriser sur le plan de la concurrence.

En ce qui à trait à l'article 55 de la loi, comme cela est indiqué dans les notes techniques qui accompagnaient le projet de modification présenté au Parlement en 1984, la modification de cet article avait pour but de corriger ce que l'on croyait être une anomalie dans l'application des dispositions de l'article. Les modifications proposées faisaient suite à la présentation d'un certain nombre de doléances, y compris celles concernant le cas de la société Dome. Le gouvernement estimait justifié qu'un correctif de ce genre, même s'il avait été proposé au Parlement en 1984, puisse avoir prise d'effet pour les années antérieures afin de régler les problèmes qui avait été dépistés dans l'application des règles, et cela à partir du moment où cette lacune a été créée.

En outre, dans le cas de la société Dome, le gouvernement croyait que sans modification de la loi et que sans décret de remise d'impôt la restructuration de la dette de la société n'aurait pas pu avoir lieu, ce qui aurait eu de graves conséquences économiques pour la société, le système financier, l'économie du pays et, partant, pour le Trésor fédéral. Dans ce contexte, le coût de cette modification, pour le gouvernement fédéral, n'est peut-être pas aussi élevé qu'on serait porté à le croire.

LES DÉPENSES DE FIN D'EXERCICE

LES DÉPENSES DE FIN D'EXERCICE

Table des matières

	Paragraphe
Aperçu	5.1
Étendue et critères de la vérification	5.14
Observations	5.21
Exemples de charges supplémentaires à la fin de l'exercice	5.24
Autres observations	5.35

Pièces

5.1 Les dépenses mensuelles du gouvernement en 1984-1985
5.2 Les dépenses de fin d'exercice de 1984-1985

5

LES DÉPENSES DE FIN D'EXERCICE

Aperçu

5.1 Depuis de nombreuses années, les députés et le public s'inquiètent des sommes importantes puisées dans l'argent des contribuables qui sont dépensées durant les dernières semaines de l'exercice financier. Il semble que le gouvernement fait des dépenses considérables à la fin de l'exercice et que des millions de dollars sont gaspillés.

5.2 Face à cette préoccupation, nous avons effectué une étude dont l'objet était de déterminer si les dépenses de fin d'exercice entraînent une charge supplémentaire pour les contribuables. Nous avons examiné un échantillon des opérations de fin d'exercice de 1984-1985. Nous avons constaté que, en règle générale, les dépenses de fin d'exercice se rapportaient à des articles pour lesquels il y avait un besoin réel et des spécifications bien indiquées. Mais nous avons également trouvé des cas où l'on avait fait des dépenses en prévision des besoins ou avant la date d'échéance. À partir des résultats de notre échantillon, nous avons estimé que ces dépenses ont occasionné des frais supplémentaires d'intérêt théorique et d'entreposage d'environ 3 millions de dollars pour les contribuables. Ces frais se rapportent à du matériel et à des fournitures d'une valeur d'environ 46 millions de dollars achetés en prévision des besoins ou avant la date d'échéance. De cette estimation de 3 millions de dollars, une somme de 1,5 million est consacrée au Programme des projets spéciaux de relance, un programme de relance économique spécial qui, en raison de sa nature, a entraîné des dépenses anticipées et une charge supplémentaire pour les contribuables. Donc, selon nos constatations, même s'il y a une charge supplémentaire pour les contribuables à la fin de l'exercice, elle est beaucoup moins élevée qu'on ne le croit en général.

5.3 De plus, nous avons décelé trois méthodes auxquelles ont recours les ministères et organismes pour éviter l'annulation des fonds. Nous avons trouvé des cas où l'on avait enregistré des opérations comptables aux dépenses de l'exercice en cours au lieu de l'exercice ultérieur, des cas où l'on avait modifié des contrats à la fin de l'exercice afin de changer le lieu d'expédition des marchandises pour en obtenir la propriété avant la fin de l'exercice et enfin, des cas où l'on avait reporté des paiements qui auraient normalement dû être faits durant un exercice ultérieur à l'exercice en cours.

5.4 Les conclusions que nous avons tirées de notre étude des dépenses de fin d'exercice 1984-1985 pour l'ensemble du gouvernement ne s'appliquent pas nécessairement aux autres fins d'exercice, puisque chaque année peut être marquée par des conditions particulières. Par exemple, une mesure comme le gel de la dotation ou des dépenses, ou la mise en oeuvre d'un programme pour stimuler l'économie, comme le Programme des projets spéciaux de relance, peut influer grandement sur les façons de dépenser.

5.5 Les ministères et organismes reçoivent de l'argent sous forme de crédits, ce qui leur permet de faire des dépenses à même le Trésor (anciennement le Fonds du revenu consolidé). À moins de dispositions contraires, les crédits sont annulés à la fin de l'exercice

pour lequel ils ont été approuvés. L'annulation de fonds est un principe de base du contrôle des deniers publics par le Parlement.

5.6 L'annulation de fonds a des conséquences importantes sur la façon dont les ministères établissent leur budget de dépenses. Le système budgétaire, de par sa nature, incite les gestionnaires à réserver une partie des dépenses discrétionnaires jusqu'à la toute fin de l'exercice afin d'avoir plus de latitude face aux événements ou besoins imprévus. Dans le secteur privé, le fait d'accomplir un travail sans dépasser le budget est récompensé comme une bonne méthode de gestion. Dans le secteur public, il semble que cette politique d'annulation des crédits pousse les gestionnaires à dépenser pour éviter que les fonds ne soient annulés. Ils y voient donc un encouragement à dépenser tous les fonds disponibles pour l'exercice courant de façon à ne pas être "pénalisés" l'exercice suivant en subissant une coupure budgétaire ou en étant obligés d'absorber des dépenses reportées d'un exercice antérieur à un budget déjà établi pour l'exercice qui vient.

5.7 Lorsque nous avons rédigé le chapitre "Entraves à une gestion productive dans la fonction publique" (Rapport de 1983, chapitre 2), nous avons interrogé plusieurs cadres de la fonction publique, qui ont mentionné l'annulation de fonds comme l'une des entraves à une gestion productive et qui ont déclaré : "L'"annulation de fonds" à la fin d'un exercice laisse des empreintes, car cela peut être perçu comme une incapacité du gestionnaire à établir un budget de façon correcte et peut entraîner une réduction des seuils budgétaires au cours des années à venir. C'est à la fois un élément qui ne favorise pas la "restitution" des fonds non essentiels et un facteur qui incite à dépenser ces derniers, que l'on réalise ou non l'optimisation des ressoucres." Nous avons considéré l'annulation de fonds comme l'une des dix principales entraves à une saine gestion, comme l'ont déclaré les cadres de la fonction publique que nous avons interrogés, et avons résumé ainsi leurs opinions: "Les fonds qui sont autorisés mais qui ne sont pas utilisés à la fin d'un exercice sont la cause de problèmes pour les ministères qui ont de grands projets d'immobilisations, car ces fonds s'annulent automatiquement." Pourtant, l'annulation de fonds, considérée comme une entrave par les gestionnaires, est un principe de base du contrôle parlementaire.

5.8 Nous croyons que l'annulation de fonds est la principale cause de la charge supplémentaire pour les contribuables, estimée à environ 3 millions de dollars à la fin de l'exercice 1984-1985. Les acquisitions ou les projets pluriannuels posent un problème particulier. Le Bureau du contrôleur général nous a indiqué que le Conseil du Trésor étudie actuellement le concept des pouvoirs liés à des dépenses pluriannuelles particulières afin de déterminer s'il est possible d'améliorer la politique actuelle d'annulation des fonds.

5.9 Dans le cadre de notre vérification, nous avons analysé et illustré les tendances des dépenses pour 1984-1985 à partir de l'information qui figure dans les sommaires mensuels des dépenses du gouvernement du Canada, qui sont divisés par catégories de dépenses. C'est le ministère des Approvisionnements et Services qui établit ces sommaires. La pièce 5.1 fournit une ventilation par mois des dépenses discrétionnaires et non discrétionnaires pour 1984-1985 et illustre le "gonflement" des dépenses discrétionnaires à la fin de l'exercice. Aux fins de notre étude, nous avons défini les dépenses discrétionnaires comme les dépenses sur lesquelles les ministères ou les organismes exercent un contrôle important, comme celles liées aux services professionnels et spéciaux, à la construction et l'acquisition de machines et d'équipement, par opposition aux paiements obligatoires comme

les paiements de transfert d'impôt aux provinces et les paiements d'intérêt sur la dette publique.

5.10 La pièce 5.1 montre que les dépenses discrétionnaires et les dépenses non discrétionnaires augmentent à la fin de l'exercice. L'une des raisons de cette augmentation c'est que, en général, les dépenses sont inscrites selon la méthode de la comptabilité de caisse, c'est-à-dire lorsque le paiement est fait. Par exemple, les dépenses de mars comprennent des paiements versés à des fournisseurs et à des entrepreneurs pour des biens et des services reçus en février, parce que les conditions de paiement sont habituellement de 30 jours après la réception des biens et services. À la fin de l'exercice, les registres sont laissés ouverts pour que les paiements aux fournisseurs et aux entrepreneurs pour les biens et les services reçus en mars, qui sont payables à la fin de l'exercice, puissent y être inscrits et que tout rajustement nécessaire puisse être fait à la fin de l'exercice. Ces opérations supplémentaires, lorsqu'elles sont ajoutées aux dépenses habituelles du mois de mars, font gonfler les chiffres des dépenses de fin d'exercice. À la pièce 5.1, sous la colonne "Mars", sont comprises les opérations du mois de mars et les opérations supplémentaires susmentionnées. En avril, pour le premier mois de l'exercice 1984-1985, les dépenses sont peu élevées, puisque avril ne comprend pas les paiements aux fournisseurs et aux entrepreneurs pour mars. Ces paiements ont déjà été comptabilisés dans les dépenses de mars de l'exercice financier précédent (1983-1984).

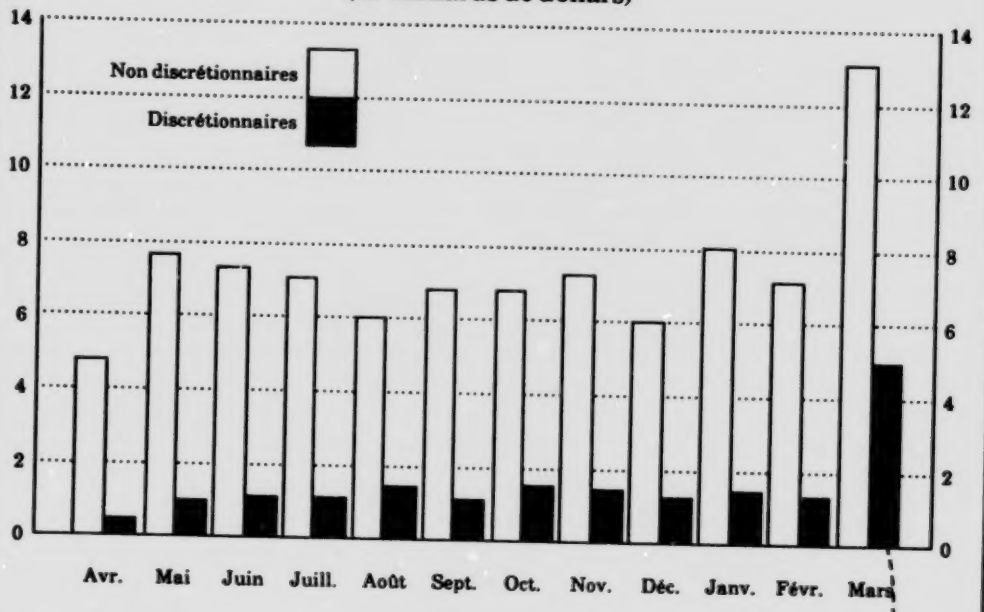
5.11 Les dépenses totales pour 1984-1985 se sont élevées à 107,6 milliards de dollars. La moyenne des dépenses mensuelles, discrétionnaires et non discrétionnaires, était de 9 milliards de dollars. Toutefois, les dépenses enregistrées pour le mois de mars seulement totalisaient 18,4 milliards de dollars. Les pièces 5.1 et 5.2 fournissent pour "Mars" une ventilation des dépenses non discrétionnaires de 13,4 milliards de dollars, et des dépenses discrétionnaires de 5 milliards de dollars, à la fin de l'exercice.

5.12 Les dépenses non discrétionnaires de 13,4 milliards de dollars consistaient, comme leur nom l'indique, en dépenses sur lesquelles les ministères avaient peu ou point de contrôle. Nous avons découvert que l'augmentation des dépenses non discrétionnaires était surtout due à des paiements qui devaient être faits en mars ou qui avaient été enregistrés à la fin de l'exercice, selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Par exemple, pour divers programmes de transfert fédéral-provincial, comme ceux qui portent sur la péréquation et l'enseignement postsecondaire, le paiement final pour un exercice donné doit être versé aux provinces au plus tard le 31 mars. Ces paiements sont habituellement faits le 31 mars.

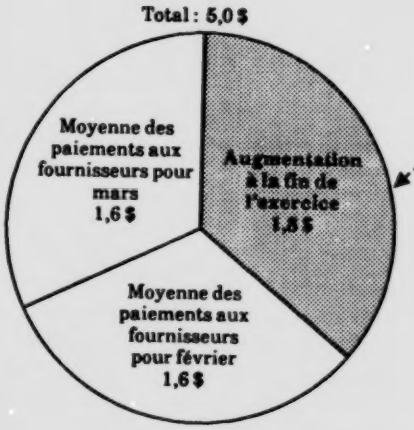
5.13 Les 5 milliards de dollars qui restent constituent alors des "dépenses discrétionnaires de fin d'exercice". Durant l'année, la moyenne des dépenses discrétionnaires mensuelles était de 1,6 milliard de dollars. À la fin de l'exercice, les dépenses discrétionnaires dépassaient cette moyenne de 3,4 milliards de dollars. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, ces dépenses de fin d'exercice comprennent en réalité les dépenses de deux mois, puisque les paiements aux fournisseurs et aux entrepreneurs pour les biens et services achetés en février et en mars y sont inclus. Par conséquent, la véritable "augmentation" des dépenses discrétionnaires à la fin de l'exercice, que nous avons décrite comme l'excédent des dépenses de fin d'exercice sur la moyenne des dépenses mensuelles, est d'environ 1,8 milliard de dollars, puisque les paiements de deux mois y sont inclus.

Pièce 5.1

LES DÉPENSES MENSUELLES DU GOUVERNEMENT
1984-1985
(en milliards de dollars)



DÉPENSES DISCRÉTIONNAIRES DE MARS
(en milliards de dollars)



Pièce 5.2

DÉPENSES DE FIN D'EXERCICE DE 1984-1985

	Milliards de dollars
Paiements de transfert aux provinces et aux Territoires	2,8
Service de la dette publique	2,7
Prestations de sécurité sociale (par exemple, allocations familiales, pension de veillesse)	2,3
Paiements à des sociétés d'État – contribution du gouvernement au Compte d'assurance-chômage	1,9
Salaires et traitements	1,6
Paiements d'indemnisations aux importateurs de pétrole et d'encouragement du secteur pétrolier	1,3
Provision pour évaluation	0,8
Total des dépenses non discrétionnaires de fin d'exercice	**13,4**
Construction et acquisition de machines et d'équipement	1,5
Subventions et contributions	1,1
Services professionnels et spéciaux	0,7
Services publics, matériel et fournitures	0,6
Autres	1,1
Total des dépenses discrétionnaires de fin d'exercice	**5,0**
Total des dépenses de fin d'exercice	**18,4**

Étendue et critères de la vérification

5.14 L'objectif de notre étude était de déterminer si les dépenses de fin d'exercice occasionnent une charge supplémentaire pour les contribuables. Nous entendons par "charge supplémentaire pour les contribuables" les cas où l'on s'est peu préoccupé de dépenser de façon judicieuse l'argent des contribuables au moment de décider d'engager des dépenses, notamment : les achats d'articles pour lesquels il n'y avait pas un besoin réel, le dépassement des spécifications justifiées, l'achat ou le paiement de biens et de services en prévision des besoins ou avant la date d'échéance, qui ont entraîné pour les contribuables des charges supplémentaires liées à l'entreposage, à l'obsolescence, au gaspillage, à la perte de garantie et à l'intérêt théorique.

5.15 Une partie de notre travail consistait à noter les cas relevés de non-respect des directives, des mesures de contrôle et de la législation comme les cas où l'on ne tenait pas compte de la date de l'arrêté des comptes et les cas où des biens et services reçus au cours du nouvel exercice étaient payés à même les fonds de l'exercice précédent.

5.16 Pour notre étude, nous avons utilisé les critères de vérification suivants :

Pour que des fonds soient consacrés aux dépenses discrétionnaires, il faut

- qu'il y ait un besoin réel des biens et services reliés aux objectifs des programmes approuvés;

- tenir compte du coût de l'argent;
- opter pour la solution la plus économique;
- respecter les textes réglementaires, y compris les directives, la législation et les mesures de contrôle.

5.17 Nous avons sélectionné 1 309 opérations de fin d'exercice de 45 ministères et organismes. Ces opérations comprennent toutes les opérations de plus de 2 millions de dollars et un échantillon statistique des autres. Les statistiques nous permettent d'utiliser les résultats de cet échantillon pour faire une projection mathématique de la charge supplémentaire pour les contribuables qui résulte de toutes les opérations dont nous avons tiré notre échantillon.

5.18 Nous avons choisi les opérations parmi les quatres catégories de dépenses que nous considérions les plus discrétionnaires et pour lesquelles les sommes les plus importantes étaient disponibles, c'est-à-dire les services professionnels et spéciaux, comme les services juridiques et les services d'ingénierie, les services publics, le matériel et les fournitures, la construction et l'acquisition de machines et d'équipement et, avec certaines exceptions, les subventions et les contributions comme les subsides, l'aide financière et les paiements versés aux universités ou pour favoriser la création d'emplois. La catégorie "subventions et contributions" ne comprend pas les paiements aux particuliers comme les allocations familiales et les paiements de transfert d'impôt aux provinces, parce que le montant et la date d'échéance de ces paiements laissent peu de pouvoir de décider, ou n'en laissent pas du tout.

5.19 Nous avons également examiné chaque entité afin de déterminer s'il y avait, en plus des 1 309 opérations déjà mentionnées, d'autres secteurs qui pouvaient engendrer des charges supplémentaires pour les contribuables à la fin de l'exercice et qui devaient être vérifiés. De plus, le 31 mars 1985, nous avons visité 30 bureaux et secteurs de réception et d'entreposage des ministères et organismes.

5.20 Nous avons calculé la "valeur du temps" ou le "coût de l'argent" dans les cas où les ministères et organismes avaient fait des paiements en prévision des besoins ou avant la date d'échéance. Tous les calculs d'intérêt et les autres calculs ont été faits à la première des dates suivantes: la date où l'équipement a été utilisé pour la première fois, la date où le paiement était dû ou la date de la dernière mise à jour des renseignements. Nous avons calculé l'intérêt selon le taux moyen de trois mois des bons du Trésor, qui était de 9,5 p. 100 pour 1985-1986.

Observations

5.21 L'examen de notre échantillon a révélé que les dépenses faites à la fin de l'exercice 1984-1985 se rapportaient, en général, à des articles pour lesquels il y avait un besoin réel ou des spécifications justifiées. Dans la plupart des cas, on avait prévu les dépenses pour ces articles longtemps à l'avance. Des 1 309 opérations que nous avons vérifiées, 28 avaient été faites par 11 ministères ou organismes en prévision des besoins ou

avant la date d'échéance. Ces dépenses ont entraîné des frais d'intérêt et d'entreposage qui ont constitué une charge supplémentaire pour les contribuables. À partir des résultats de notre échantillon statistique, nous avons estimé que la charge supplémentaire liée aux dépenses de fin d'exercice des quatre catégories que nous avons examinées s'élevait à quelque 3 millions de dollars.

5.22 Le travail de vérification supplémentaire mentionné précédemment, qui consistait notamment à vérifier si les marchandises avaient été reçues ou si elles étaient en entrepôt, nous a permis de découvrir six cas où l'on avait effectué les dépenses en prévision des besoins ou avant la date d'échéance. Même si ces cas ne sont pas compris dans la charge supplémentaire pour les contribuables évaluée à 3 millions de dollars, ils corroborent les résultats de l'échantillon. La charge supplémentaire pour ces six cas s'élève à 40 000 $.

5.23 Les constatations de ce chapitre sont conformes à nos observations sur les dépenses de fin d'exercice de 1982-1983 (Rapport de 1984, chapitre 1), qui portaient sur un échantillon plus petit, et sont semblables aux résultats de l'examen des dépenses de fin d'exercice de 1981-1982 qu'a fait le Bureau du contrôleur général.

Exemples de charges supplémentaires à la fin de l'exercice

5.24 Les exemples qui suivent ne visent qu'à illustrer nos résultats et ne doivent pas être utilisés à d'autres fins. Vous trouverez, au chapitre 3, dans une note de vérification concernant le ministère de l'Expansion industrielle régionale, un autre exemple de charge supplémentaire à la fin de l'exercice, qui ne fait pas partie de notre échantillon.

5.25 **Le Programme des projets spéciaux de relance (PPSR) - Le Conseil national de recherches du Canada et le ministère de l'Agriculture**. En 1983, on a créé ce programme de quatre ans pour relancer l'économie et la création d'emplois. Il comportait deux échéances importantes que les ministères devaient respecter : les projets devaient être mis en oeuvre dans les six mois qui suivaient le mois d'avril 1983, et 60 p. 100 des fonds du projet devaient être utilisés au plus tard le 31 mars 1985. Si les ministères n'utilisaient pas 60 p. 100 des fonds avant cette date, ils perdaient les capitaux. Cette possibilité d'annulation des fonds préoccupait les gestionnaires. En novembre 1984, le gouvernement a annoncé que le programme prendrait fin le 31 mars 1985. Tous les projets du PPSR et les fonds sont maintenant compris dans les budgets des ministères concernés.

5.26 Nous n'avons pas fait d'évaluation du PPSR. Nous avons toutefois identifié les charges supplémentaires que ce programme a engendrées pour les contribuables. Nous avons inclus ces charges dans nos estimations, puisqu'il s'agissait de paiements en prévision des besoins effectués à la fin de l'exercice en raison des exigences du programme. Notre estimation de 1,5 millions de dollars du PPSR, mentionnée précédemment, ne comprend pas les coûts liés à d'autres opérations vérifiées au Conseil national de recherches du Canada (CNRC) et au ministère de l'Agriculture qui s'ajoutent aux opérations de l'échantillon. Les coûts liés aux achats du CNRC et du ministère de l'Agriculture décrits ci-dessous totalisent 3,6 millions de dollars.

5.27 Au 31 mars 1985, le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) avait acheté pour l'Institut de recherches en biotechnologie de Montréal de l'équipement et du mobilier pour une valeur de 11,5 millions de dollars. Environ 65 p. 100 de l'équipement et du mobilier, ce qui représente 7,5 millions de dollars, sont en entreposage et le seront au moins jusqu'en octobre 1986, date où la construction de l'immeuble devrait être terminée. L'achat et l'entreposage de cet équipement ont commencé en mars 1984. Au 30 juin 1986, les frais d'intérêt théorique et d'entreposage du mobilier et de l'équipement s'élevaient à environ 2,7 millions de dollars. De plus, les garanties risquent de se terminer ou d'être réduites avant même que certaines pièces d'équipement soient utilisées, ce qui pourrait entraîner des coûts supplémentaires. Le transport de l'équipement au nouvel immeuble occasionnera également des frais supplémentaires. Les gestionnaires reconnaissent que l'on a acheté l'équipement en prévision des besoins afin de respecter les exigences du programme. On nous a dit que des efforts avaient été faits pour s'assurer que l'équipement serait utile et suffisamment moderne lorsqu'il serait utilisé.

5.28 Au 31 mars 1985, le ministère de l'Agriculture avait dépensé 8,2 millions de dollars pour de l'équipement destiné au Centre de recherches de Saint-Hyacinthe. L'achat et l'entreposage de cet équipement ont commencé au cours de l'été 1984 et ont entraîné des frais d'intérêt théorique et d'entreposage qui s'élevaient, le 30 juin 1986, à environ 900 000 $. On a engagé des frais supplémentaires pour le transport de l'équipement au Centre au cours du printemps 1986.

5.29 **Le ministère de la Défense nationale.** En mars 1985, le ministère a acheté pour 2,4 millions de dollars de mazout. Il renouvelle habituellement sa provision de mazout au besoin. Toutefois, dans ce cas, on a entreposé le mazout dans un réservoir loué du fournisseur pour la somme nominale d'un dollar couvrant la période comprise entre mars et décembre 1985. En vertu d'une autre entente, les autres clients du fournisseur pouvaient utiliser ce mazout immédiatement, ce qui indique que la quantité totale n'était pas nécessaire avant le 31 mars. Cependant, le fournisseur a accepté de refaire la provision de mazout et de l'expédier aux navires du ministère durant les mois d'avril, de mai et de juin 1985.

Les frais d'intérêt sur ce paiement en prévision des besoins se sont élevés à 14 400 $.

5.30 **Le ministère des Transports.** Le 6 mars 1985, le ministère des Transports a signé un contrat pour l'achat d'un tracteur avec transmission automatique d'une valeur de 87 000 $. Les plans du ministère indiquaient que ce tracteur devait être acheté en 1985-1986 pour remplacer un tracteur encore utilisé. Le nouveau tracteur est arrivé chez le concessionnaire de Calgary à la fin de mars, mais la transmission automatique manquait. Le ministère a pris livraison du tracteur, sans la transmission automatique, l'a payé 70 000 $ et a imputé cette somme à l'exercice 1984-1985. Il n'a toutefois reçu le véhicule qu'en septembre 1985.

Les frais d'intérêt pour ce paiement versé avant la livraison de la marchandise se sont élevés à 2 400 $.

5.31 L'Agence canadienne de développement international. L'Agence avait prévu faire une contribution de 700 000 $ le 1er avril 1985 pour un projet pluriannuel approuvé en janvier 1984. Le 26 février 1985, l'Agence a modifié le calendrier des paiements afin de verser 400 000 $ pour le projet durant l'exercice 1984-1985. Le 1er avril 1985, le bénéficiaire disposait d'avances inutilisées de plus de 200 000 $. Aucune somme supplémentaire n'a été nécessaire avant le troisième trimestre de 1985.

Les frais d'intérêt sur ce paiement en prévision des besoins se sont élevés à 21 900 $.

5.32 La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Nous avons relevé, à la CEIC, deux cas où l'on a versé les derniers paiements de contributions avant la date d'échéance . En vertu des modalités des accords qui régissent les projets de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles, le dernier 15 p. 100 de la contribution au projet doit être versé seulement lorsque le projet est terminé et qu'il fonctionne. Les derniers paiements de 557 400 $ et de 600 000 $ ont été versés en avril 1985 et imputés à l'exercice 1984-1985, même si les projets n'étaient pas terminés ni ne fonctionnaient à ce moment-là.

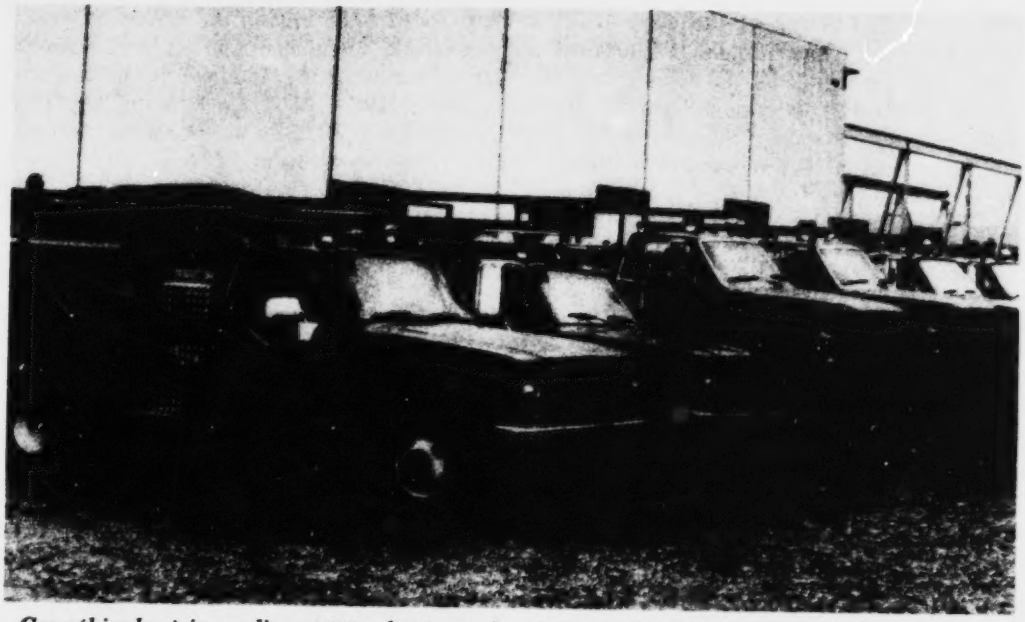
Les frais d'intérêt pour ces paiements anticipés se sont élevés à 58 600 $.

5.33 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, le ministère a établi que les bandes indiennes avaient besoin de véhicules à incendie. En janvier 1985, on a décidé d'acheter six véhicules pour une somme de 452 000 $. Le 29 mars 1985, le ministère a pris livraison des véhicules à l'usine du fournisseur, et on a procédé aux essais en avril 1985. Quatre des six véhicules ont été payés sur des fonds de 1984-1985, et les deux autres sur des fonds de 1985-1986. Certaines bandes ne pouvaient en prendre livraison immédiatement parce qu'elles devaient adopter une résolution pour accepter le véhicule, construire une caserne et former des pompiers volontaires. On a livré les véhicules les 15 mai, 14 juin, 19 juillet, 29 juillet et 21 octobre 1985, à mesure que les bandes étaient prêtes à les recevoir. L'un des véhicules, qui était entreposé à Prince George, en Colombie-Britannique, n'a pas été livré avant juillet 1986, parce que la bande à qui il était destiné n'avait pas suffisamment d'argent pour construire une caserne. Le ministère a payé les coûts d'entreposage et d'assurance.

Les frais d'intérêt, d'entreposage et d'assurance liés à ces paiements versés en prévision des besoins se sont élevés à 13 400 $.

5.34 Le ministère des Pêches et des Océans. Le ministère avait signé un contrat pour la construction d'un navire utilisé pour les relevés hydrographiques. Le contrat prévoyait que des acomptes seraient versés à certaines étapes. On a versé un paiement de 510 000 $ pour l'une de ces étapes le 29 mars 1985, même si l'étape n'allait être complétée que le 13 juin 1985 et même si le paiement n'allait être dû qu'à cette date.

Les frais d'intérêt pour ce paiement versé avant la date d'échéance se sont élevés à 10 300 $.



Ces véhicules à incendie ont été achetés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en mars 1985, mais la livraison aux bandes indiennes s'est déroulée de mai 1985 à juillet 1986 (voir le paragraphe 5.33).

Autres observations

5.35 Nous avons également décelé trois autres méthodes qu'utilisent les ministères et organismes pour éviter l'annulation de fonds. L'une d'entre elles est l'utilisation de registres comptables pour imputer à un exercice des opérations qui auraient dû être inscrites à l'exercice suivant. La plupart de ces erreurs n'ont pas entraîné de charges supplémentaires pour les contribuables. Toutefois, l'exercice d'imputation des opérations était inexact. Cette façon de procéder n'est pas conforme aux directives du gouvernement sur les procédures comptables de fin d'exercice.

5.36 Par exemple, au ministère de la Défense nationale, nous avons trouvé neuf erreurs où des opérations qui ont été enregistrées en 1984-1985 auraient dû l'être en 1985-1986. Totalisant 105 millions de dollars, ces erreurs consistaient surtout en avances sur des contrats imputées au mauvais exercice et en marchandises reçues en 1985-1986 et imputées à l'exercice 1984-1985. Dans un cas, le ministère a inscrit une retenue de garantie de 27 millions de dollars en 1984-1985. Il est courant d'inscrire une partie du contrat comme retenue de garantie à mesure que les travaux avancent. Dans ce cas, aucun des travaux prévus dans le contrat n'avait été effectué, et la retenue de garantie n'aurait pas dû être inscrite.

5.37 Une autre méthode que les ministères utilisent pour éviter l'annulation de fonds consiste à modifier les contrats à la fin de l'exercice afin de changer le lieu de réception des marchandises. Plutôt que de prendre livraison des marchandises à l'endroit où le

fournisseur les aurait normalement expédiées, les ministères en prennent parfois livraison à l'usine, ce qui leur permet d'anticiper la date de livraison et d'inscrire des achats d'équipement en 1984-1985 plutôt qu'en 1985-1986. Au ministère de la Défense nationale, nous avons relevé huit cas semblables qui totalisaient 2,1 millions de dollars. En procédant ainsi, les ministères s'exposent à de plus grands risques, ce qui par ailleurs n'a pour seul avantage que d'éviter l'annulation de fonds. Le fait que les marchandises se trouvent toujours chez le fournisseur est l'un des risques liés au changement du lieu de réception. En effet, puisque le gouvernement détient alors le titre de propriété des marchandises et qu'il est son propre assureur, il devrait supporter la totalité des coûts de remplacement si les marchandises étaient détruites, les coûts qui découleraient d'un accident et les frais supplémentaires dus à l'expiration des garanties.

5.38 Enfin, les ministères et organismes peuvent également éviter l'annulation de fonds en faisant au cours d'un exercice donné des paiements à des organisations qui devraient normalement être faits l'exercice suivant. Ce problème est amplifié lorsque le Budget des dépenses supplémentaire, approuvé vers la fin de l'exercice, n'accorde qu'un délai limité pour approuver et effectuer les paiements. Les paiements versés à des universités par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, vers la fin de 1984-1985, illustrent bien ce problème. Le Conseil, dont les fonds avaient été augmentés à la suite du Budget des dépenses supplémentaire, a versé des subventions de recherche générale, d'une valeur de 9,5 millions de dollars, à des universités canadiennes pour l'exercice 1985-1986, sur des fonds de 1984-1985. Dans ce cas, l'organisme a suivi les directives du gouvernement sur le versement de subventions. Toutefois, le paiement en prévision des besoins a entraîné un coût de l'argent de 400 000 $.

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

Table des matières

	Paragraphe
Vue d'ensemble	6.1
Étendue de la vérification	6.8
Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois	
Données de base	6.11
Conception du programme	6.26
Mise en oeuvre du programme	6.49
Obligation de rendre compte	6.66
Programme de croissance locale de l'emploi	
Données de base	6.97
Évolution du programme	6.103
Création d'emplois : définition opérationnelle	6.113
Continuité et autosuffisance	6.120
Surveillance et suivi	6.131
Programme national de formation en établissement	
Introduction	6.142
Situation actuelle	6.144
Étendue de la vérification	6.145
Objectifs du programme	6.148
Planification et répartition des ressources budgétaires	6.153
Négociation du prix des cours et paiements aux provinces	6.170
Négociation du prix des cours	6.172
Non-conformité aux accords de formation	6.177
Procédés pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport	6.180
Mesure continue de l'efficacité du programme	6.181
Évaluation du programme	6.185
Sélection des stagiaires et versement des allocations	6.191
Observation des critères fixés pour la sélection des stagiaires	6.193
Déclarations des stagiaires	6.195
Vérification de l'exactitude des allocations versées aux stagiaires	6.202
Évaluation de l'incidence du soutien du revenu	6.208

		Paragraphe
Subventions et contributions		6.214
Information au Parlement		6.225
Cas		
1	Aménagement d'un parc industriel	6.73
2	Construction d'un musée	6.79
3	Enseignes de magasins	6.86
4	Construction d'un aréna	6.91
5	Fabrication de cercueils	6.135
Pièces		
6.1	Fonds administrés et déboursés	
6.2	Programme de SCCE - Répartition des chômeurs et des fonds de SCCE par province	
6.3	Processus d'approbation - Programme de SCCE	
6.4	Programme de SCCE - Coût moyen prévu par semaine de travail - Distribution des projets vérifiés	
6.5	Évolution du Programme de CLE	
6.6	Viabilité des projets d'entreprise de CLE	
6.7	Principales sources d'erreurs dans les paiements aux stagiaires	
6.8	Subventions à la création d'emplois	

6

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

Vue d'ensemble

6.1 La loi qui régit l'emploi et l'immigration a réuni, en 1977, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et la Commission de l'assurance-chômage pour former la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

6.2 La Commission est chargée de tous les programmes d'emploi, d'assurance-chômage et d'immigration, alors que le ministère est responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre efficaces de politiques et de programmes fédéraux qui se rapportent au marché du travail et à l'immigration, ainsi que de l'information au public à ce sujet.

6.3 L'administration centrale du ministère et de la Commission est située à Hull (Québec). Les opérations de la Commission sont décentralisées et se déroulent dans 10 bureaux régionaux et plus de 800 points de service permanents, bureaux itinérants et temporaires. La Commission utilise quelque 24 000 années-personnes.

6.4 Le ministère comprend deux divisions situées à l'administration centrale : Politique stratégique et planification et Affaires publiques. Bien que la majorité des activités d'Emploi et Immigration soient exécutées par la Commission, on a créé un ministère pour qu'il y ait un ministre responsable du portefeuille et pour maintenir les liens traditionnels avec les organismes centraux.

6.5 La Commission, en plus d'un président et d'un vice-président, compte deux commissaires, dont l'un est nommé après consultation des organisations de travailleurs, et l'autre, après consultation des organisations d'employeurs. Cette structure permet la représentation des travailleurs et du patronat dans l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre des programmes qui les touchent. À l'administration centrale, la Commission compte sept groupes, dont quatre sont responsables de programmes de services au public, soit : Emploi, Assurance, Développement du marché du travail et Immigration. Les trois autres groupes, Personnel, Finances et administration, Systèmes et procédures, fournissent des services d'ordre professionnel, technique et administratif.

6.6 La Commission administre trois programmes : Emploi et assurance, Immigration, Services généraux et spéciaux. Le Programme d'emploi et d'assurance a pour objet de favoriser la réalisation des objectifs économiques et sociaux du Canada en rendant toutes les ressources humaines pleinement productives. Le Programme d'immigration régit l'admission des immigrants et des visiteurs en fonction des intérêts économiques, sociaux et culturels du Canada. Le Programme des services généraux et spéciaux a pour objet de fournir au ministère et à la Commission des services de soutien et d'administrer les activités reliées aux rentes sur l'État et aux numéros d'assurance sociale.

6.7 Les crédits que le Parlement octroie au ministère et à la Commission proviennent de l'enveloppe des Affaires sociales du gouvernement. En 1985-1986, la CEIC a reçu des affectations de crédit de l'ordre de 6 348 630 000 $. Nous vous donnons, à la pièce 6.1, une ventilation de ces fonds, administrés et déboursés par le ministère et la Commission pour l'exercice 1985-1986.

Étendue de la vérification

6.8 Notre vérification a porté sur la création directe d'emplois et la formation professionnelle; de ces deux activités, nous avons choisi les sous-activités suivantes, dont le coût total excède un milliard de dollars :

- Subventions et contributions pour la création d'emplois;
- Croissance locale de l'emploi;
- Formation en établissement.

6.9 En 1985, la Commission a annoncé l'introduction de la Planification de l'emploi, avec six nouveaux programmes. Au moment de notre vérification, ces activités en étaient encore à l'étape de la mise en oeuvre. Nous en avons donc reporté la vérification et le rapport à 1986-1987.

6.10 Nous avons examiné la planification, l'élaboration des programmes, la mise en oeuvre, la surveillance et le contrôle, l'évaluation des sous-activités retenues aux fins de notre vérification. Nous avons aussi examiné les systèmes utilisés pour transmettre l'information au Parlement et à la direction. Nous voulions déterminer si ces activités se déroulaient selon les principes d'économie et d'efficience et s'il existait des procédés pour mesurer l'efficacité et en rendre compte.

Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois

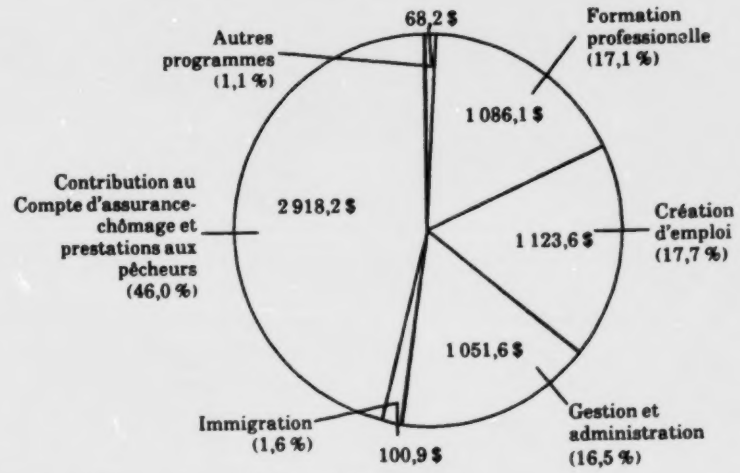
Données de base

6.11 Le Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois (SCCE) est un programme spécial de création directe d'emplois, conçu au printemps de 1982, en vue de réaliser rapidement les projets mis de l'avant dans le cadre de l'Initiative spéciale pour l'emploi annoncée par le ministre des Finances dans le Budget du 28 juin 1982. Cette Initiative faisait partie des mesures annoncées pour réduire le chômage et soutenir les secteurs durement touchés par la récession que subissait l'économie canadienne et par les taux d'intérêt élevés. L'objectif donné au Parlement était de financer des projets à forte proportion de main-d'oeuvre dans le cadre des programmes gouvernementaux existants.

6.12 En plus de servir à mettre en oeuvre des projets dans le cadre de cette initiative, le Programme de SCCE a aussi servi aux projets proposés dans le cadre du Fonds La Prade. Ce dernier a été créé en 1982 pour financer les activités entreprises en vue d'atténuer l'effet de la fermeture de l'usine d'eau lourde La Prade au Québec.

Pièce 6.1

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA
FONDS ADMINISTRÉS ET DÉBOURSÉS
PÉRIODE DU 1er AVRIL 1985 AU 31 MARS 1986
(en millions de dollars)



Source : Budgets principal et supplémentaires 1985-1986.

Remarque : Comprend les frais d'administration imputés au Compte d'assurance-chômage (903,9 millions de dollars), mais ne comprend pas les prestations versées par le Compte, sauf celles versées en vertu des articles 37, 38 et 39 de la Loi sur l'assurance-chômage (370 millions de dollars).

6.13 Dans le cadre du Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois, de juin 1982 à février 1986, la CEIC a financé un total de 2 146 projets, d'une valeur cumulative approuvée de 204,7 millions de dollars. Les modalités du programme permettaient le financement des projets par voie de subvention ou de contribution. À la fin de février 1986, 96 p. 100 des sommes déboursées pour financer des projets l'avaient été au moyen de subventions.

6.14 Le Programme de SCCE demeurera en vigueur en 1986-1987 pour permettre l'achèvement d'une vingtaine de projets.

6.15 Du montant total approuvé, 92 p. 100 visaient des projets de construction dont les principaux bénéficiaires étaient des municipalités, des organisations communautaires, des organismes sans but lucratif et des organismes religieux. On retrouve entre autres la construction ou l'amélioration d'égouts, d'hôtels de ville, de ponts, de routes, de trottoirs, de parcs, de parcs industriels, de centres sportifs et récréatifs et d'églises. Le reste des fonds est allé à des projets de développement touristique, d'établissement de centres communautaires, de centres d'emploi pour les jeunes, de services de counselling et de centres d'aide aux chômeurs.

6.16 Le processus d'approbation des projets de SCCE se trouve illustré à la pièce 6.3. Le gouvernement avait chargé certains ministres (appelés ministres régionaux) de veiller

aux intérêts des diverses régions. Chose inhabituelle pour les programmes de la Commission, ces ministres régionaux soumettaient les projets à la Commission pour examen et jouaient un rôle prépondérant dans leur approbation.

6.17 Notre vérification avait comme objectif d'évaluer les processus et les contrôles de gestion mis en oeuvre pour administrer le Programme de SCCE afin de déterminer s'il était géré avec égard pour l'économie et l'efficacité.

6.18 Cette vérification a comporté l'examen d'un échantillon de dossiers de projets de cinq régions : le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Les projets de ces régions ont reçu 91 p. 100 de tous les fonds approuvés pour les projets de SCCE.

6.19 Nous avons choisi 61 dossiers des régions retenues. Nous nous sommes assurés que l'échantillon sélectionné représentait bien l'ensemble de la population des projets. La valeur totale des subventions et contributions versées pour les projets examinés était de 32 millions de dollars.

6.20 Nous avons examiné les dossiers de projets pour évaluer les procédés appliqués par EIC avant et après la phase d'approbation. Dans le cas de 8 des projets de l'échantillon, nous avons visité les projets et rencontré les promoteurs.

6.21 **Objectifs du programme.** Les objectifs particuliers au Programme de SCCE n'ont pas été précisés. Le Parlement a officiellement approuvé l'objectif général du programme dans le Budget des dépenses, sous l'énoncé du crédit 15, qui stipule que les sommes dépensées par le programme sont destinées à "procurer du travail à des chômeurs et à contribuer au mieux-être de la collectivité". Par ailleurs, d'autres documents de la Commission et les ententes signées avec les promoteurs confirment que l'objectif était de créer des emplois pour les chômeurs.

6.22 Dans la conception et la réalisation du Programme de SCCE, la Commission n'a pas traduit cet objectif général en buts particuliers et mesurables et n'a pas établi de définitions opérationnelles claires. En effet, alors qu'elle établissait, pour ses autres programmes de création directe d'emplois (Canada au travail, Croissance locale de l'emploi, Compagnie de travailleurs et Accès-carrière), des objectifs en termes de nombre d'emplois ou de semaines de travail, la Commission n'a fixé aucun objectif de ce genre pour le Programme de SCCE. De même, elle n'a pas fixé de cible quant au coût de ces emplois.

6.23 **Mesure des résultats.** Notre vérification a démontré que la Commission n'a pas mis en place de mécanisme pour mesurer la réalisation des objectifs énoncés et pour évaluer les résultats du programme. En outre, elle n'a pas recueilli de données sur le nombre et sur le coût des emplois réellement créés pour les chômeurs par les projets approuvés.

6.24 Après avoir dépensé quelque 200 millions de dollars dans le cadre du Programme de SCCE, la Commission ne savait pas combien d'emplois ou de semaines de travail ce programme avait réellement créé ni quel en était le coût moyen.

6.25 Pour tout programme, la Commission devrait préciser les objectifs en termes opérationnels et mesurables; elle devrait mettre en place des mécanismes qui permettent d'évaluer les résultats des programmes.

> *Commentaire de la Commission : C'est une pratique courante à la CEIC de préciser les objectifs en termes opérationnels et mesurables. Ces objectifs n'ont pas été établis relativement aux subventions et contributions pour la création d'emplois parce que le gouvernement n'avait pas l'intention d'engager des fonds de la même manière que pour les programmes habituels, ce qui est signalé dans le Rapport. La Commission a fait clairement connaître sa position dans sa présentation du 14 septembre 1982 au Conseil du Trésor. Elle demandait alors, et a reçu depuis (Délibération nº 784672), l'autorisation d'engager des fonds sous forme de subventions parce qu'elle croyait ne pas pouvoir respecter le double objectif de réaliser le genre de projets soumis et d'assurer le contrôle exigé par l'utilisation de contributions comme mode de paiement. Il faut reconnaître que la mise en place du mécanisme s'est faite en 1982, alors que le Canada était en pleine récession. Il a fallu des mesures extraordinaires, comme les subventions et contributions pour la création d'emplois, pour remédier aux différentes fluctuations du marché du travail qui avaient cours à ce moment-là.*

Conception du programme

6.26 Élaboration du programme. Afin de diminuer le temps requis pour l'acceptation des projets proposés par les ministres régionaux, le gouvernement a mis sur pied un processus "express" pour la sélection, l'évaluation et l'approbation des projets qu'ils jugeaient valables. Ainsi, le programme a été conçu et élaboré en peu de temps et sa nature a été fortement influencée par les représentants élus. Nous n'avons pas trouvé de documents de planification ou autres documents de discussion sur les besoins que devait combler le programme, sur les objectifs visés, sur les options possibles et sur les répercussions financières et opérationnelles de chacune, comme c'est habituellement le cas pour les programmes de création d'emplois.

6.27 Dans les paragraphes qui suivent, nous expliquons comment les modalités et les procédés d'examen et de contrôle qui ont été établis visaient à laisser beaucoup de latitude dans la sélection des projets et à permettre de débourser rapidement les fonds. On accordait peu d'importance à l'incidence des projets en termes de création d'emplois pour des chômeurs et de coût par emploi créé.

6.28 Modalités. Même si, pour recevoir une subvention, les projets devaient respecter une série de critères d'admissibilité, ces derniers ne garantissaient pas, selon nous, que le projet approuvé créerait des emplois de manière économique et efficace. De plus, les trois principaux critères proposés par la Commission et approuvés par le Conseil du Trésor ont eu pour effet de rendre à peu près tous les projets soumis admissibles à une subvention.

Ainsi, du moment que le ministre régional l'approuvait, un projet n'avait à répondre qu'à l'un des trois critères suivants :

- contributions substantielles (le plus élevé des deux : 10 000 $ ou 10 p. 100 du coût total) provenant d'une autre source que le gouvernement fédéral;
- durée prévue de 26 semaines ou plus;
- financement proposé ne dépassant pas 250 000 $.

6.29 Ce dernier était le critère le plus souvent invoqué. En effet, dans 94 p. 100 des projets de SCCE, on requéraient un financement inférieur à 250 000 $.

6.30 Les critères d'admissibilité pour les contributions étaient plus rigoureux en ce qui a trait à l'utilisation des fonds pour la création d'emplois. En effet, le promoteur devait soumettre à la Commission un plan d'emploi démontrant qu'au moins 50 p. 100 des personnes employées viendraient du rang des chômeurs.

6.31 Toutefois, la définition du terme "emploi" était tellement souple qu'un projet pouvait employer peu de chômeurs et avoir quand même droit à un appui financier. Ainsi, selon un extrait du Processus de mise en oeuvre :

> ... pour ménager le plus de souplesse possible, il a été convenu que la règle des 50 % ne s'appliquera qu'au nombre total de personnes employées pendant toute la durée du projet. Il n'est pas essentiel qu'au moins 50 % des employés soient en tout temps des personnes auparavant en chômage, pas même tous les mois. De plus, il est convenu que le décompte se fera en tenant compte de toutes les personnes employées, quelle que soit la période pendant laquelle elles auront travaillé. Pour donner un exemple extrême, un projet qui embauche deux chômeurs pour une journée et une personne pour toute la durée du projet répond donc au critère étant donné que deux employés sur trois étaient auparavant en chômage.

6.32 **Utilisation de subventions.** L'utilisation de subventions comme moyen de financer les projets de construction était contraire aux recommandations du Comité des comptes publics et aux pratiques normales du gouvernement. Les trois premiers mois du programme, les modalités permettaient le financement de projets par des contributions seulement. La majorité des projets proposés étaient des projets de construction qui devaient être exécutés, en grande partie, par des entrepreneurs et des sous-traitants.

6.33 Selon des fonctionnaires de la CEIC, l'exigence d'un plan d'emploi et d'un suivi auraient imposé aux promoteurs, aux entrepreneurs et sous-traitants des procédés fastidieux qu'il aurait été difficile d'appliquer sur un chantier de construction. Il aurait en outre été difficile de faire des prévisions quant à l'emploi des chômeurs dans les projets de construction de 26 semaines et plus. Or, la Commission exige l'application de procédés de ce genre dans le cadre d'autres projets de création d'emplois dans le secteur de la construction.

6.34 En 1977, le Comité des comptes publics a recommandé "que toute aide financière en capital soit classée comme contribution (et non subvention) et administrée en conséquence, ce qui comprend les exigences relatives à la présentation d'états financiers et de rapports sur l'utilisation des fonds".

6.35 Subséquemment, le Conseil du Trésor a modifié sa politique sur l'utilisation des subventions et contributions. Dans le chapitre 9.4 du Guide d'administration financière pour les ministères et organismes du gouvernement du Canada, la politique stipule que "Toute aide à des projets d'investissement doit être classée comme contribution, à moins que le Conseil du Trésor n'en décide autrement."

6.36 Le 20 septembre 1982, à la suite d'une proposition de la Commission, le Conseil du Trésor approuvait le principe de financer les projets au moyen de subventions. À la suite de cette décision, 96 p. 100 (196,5 millions de dollars) des sommes approuvées pour les projets de SCCE ont été versés sous forme de subventions et seulement 4 p. 100 (8,2 millions de dollars) sous forme de contributions.

6.37 Dans le cas du Programme de SCCE, le Conseil du Trésor a dérogé de ses pratiques habituelles. Pour d'autres programmes de création d'emplois faisant appel au secteur de la construction, le Conseil du Trésor exige d'ordinaire un financement au moyen de contributions.

6.38 À notre avis, étant donné la nature, l'importance et la durée des projets, l'utilisation de subventions n'était pas appropriée. Les paragraphes 6.214 à 6.224 traitent du même sujet et contiennent nos recommandations à cet effet.

6.39 **Guide opérationnel.** Les modalités du programme attribuaient aux fonctionnaires de la CEIC la responsabilité d'examiner les demandes de financement des projets, soumis par les ministres régionaux, afin de veiller au respect des critères énoncés. Les procédés établis par la Commission pour l'examen et l'administration des dossiers de projets approuvés étaient consignés dans un guide opérationnel. Ce guide offrait peu de direction opérationnelle quant à l'interprétation des critères d'admissibilité, à l'examen des projets, à la surveillance et au suivi des résultats réels. On n'y exigeait pas, sans toutefois les interdire, les mêmes procédés de surveillance et de suivi que pour les autres programmes de création d'emplois. Nous avons constaté que chaque région interprétait le guide à sa manière.

6.40 Le guide opérationnel incitait les fonctionnaires, dans les régions, à accepter les projets proposés et à en recommander l'approbation par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. On y lit, par exemple, "Attendu que le gouvernement souhaite réaliser le projet, toute recommandation à l'effet contraire doit être bien étayée" et "Bien que le gouvernment ait indiqué son intention de subventionner, dans la mesure du possible, tous les projets mis de l'avant..."

6.41 Cela a donné une évaluation superficielle des demandes de financement, avec peu d'égard pour le nombre ou le coût des emplois et des semaines de travail prévus.

6.42 Le guide opérationnel n'encourageait pas les fonctionnaires à surveiller la réalisation des objectifs indiqués au Parlement pour les projets subventionnés. Par exemple, le guide opérationnel stipulait que : "Selon les directives du Conseil du Trésor, il n'est pas nécessaire de contrôler les projets financés au moyen d'une subvention."

6.43 Ainsi, les bureaux régionaux n'étaient pas obligés d'exiger que les promoteurs déclarent le nombre réel d'emplois ou de semaines de travail créés pour les chômeurs ou les non-chômeurs ni de mesurer les résultats réels. Par contre, les régions effectuaient un suivi d'autres aspects des projets tels que l'avancement de la construction.

6.44 Le guide opérationnel du programme donnait peu d'orientation aux fonctionnaires chargés de l'examen des projets de SCCE sur l'interprétation des critères d'admissibilité et sur l'évaluation des projets en termes d'économie et d'efficacité pour la création d'emplois. Aucun des critères d'admissibilité aux subventions n'était interprété clairement dans le guide. On ne demandait pas de vérifier si la proportion de main-d'oeuvre prévue dans le budget d'un projet était raisonnable, ni s'il y avait sur place des chômeurs qualifiés et disponibles pour réaliser le projet. Ainsi, à l'été de 1985, un projet a bénéficié de 500 000 $ en dépit du fait qu'il n'y avait aucun chômeur disponible dans la localité.

6.45 La Commission devrait, pour chacun de ses programmes, émettre des directives opérationnelles claires afin de faciliter la réalisation des objectifs et l'évaluation des résultats.

Commentaire de la Commission : C'est une pratique courante à la CEIC d'émettre des directives qui facilitent la réalisation des objectifs et l'évaluation des résultats. On n'en a pas émises autant que d'habitude dans le cas des subventions et contributions pour la création d'emplois à cause de la nature inhabituelle du programme et des difficultés envisagées au début de celui-ci, comme il est expliqué dans la présentation du 14 septembre 1982 au Conseil du Trésor. Comme le Rapport l'indique, les instructions du gouvernement à la CEIC étaient très explicites. Il désirait que soient financés les projets retenus par les ministres régionaux.

Le Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois (ou la composante de stimulation immédiate de l'emploi, comme on l'appelait au début) n'a pas été établi comme un programme à part entière. Son but était d'offrir un mécanisme pour les projets que le gouvernement voulait mettre en oeuvre, à même les fonds de l'Initiative spéciale pour l'emploi, et qui ne pouvaient être réalisés en vertu des autorisations existantes ou dans le cadre d'un des programmes des ministères fédéraux. La CEIC n'a donc pas pu, par exemple, verser des fonds aux régions selon une formule établie en fonction du chômage, comme c'est sa pratique de le faire. Les versements aux régions ont été déterminés par le gouvernement, au niveau de la haute direction du fonds de l'Initiative spéciale pour l'emploi. Le montant des fonds du Programme de

subventions et contributions pour la création d'emplois versé à chaque région ne faisait que refléter le type de projet soumis par les ministres régionaux.

De même, dans le cas des programmes habituels, les projets sont normalement financés entièrement par la Commission et débutent peu de temps après leur approbation. Bon nombre de projets soumis en vertu du Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois comportaient le versement de fonds d'autres paliers de gouvernement; le gouvernement fédéral souhaitait déclencher ces versements le plus tôt possible pour mieux combattre le chômage du début des années 80. Le programme devait être une réponse rapide et non bureaucratique à des conditions exceptionnelles, et il devait être mis en oeuvre avec des ressources modestes. C'est pourquoi peu de ressources humaines ont été octroyées pour sa mise en oeuvre.

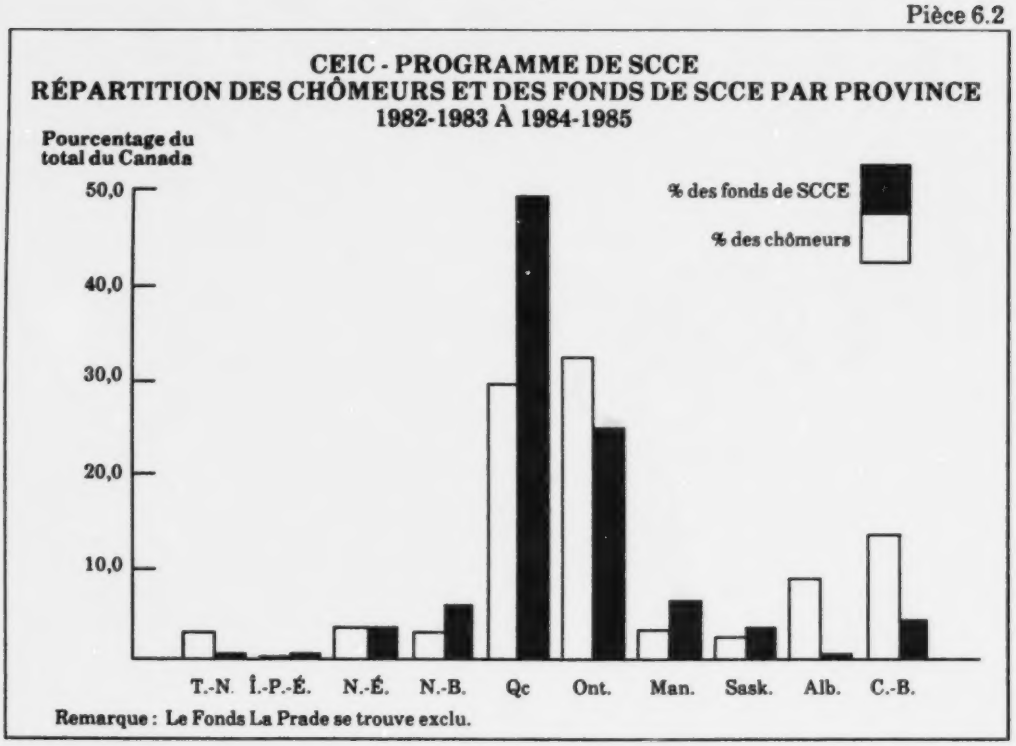
Les directives opérationnelles envoyées aux bureaux régionaux stipulaient : "Il peut être nécessaire parfois que le gouvernement fédéral donne l'impression d'accepter sa part d'un engagement avant l'entrée en scène des autres participants." Au Québec, en particulier, la situation politique d'alors empêchait certains projets de démarrer, et certains, comme le souligne le Rapport, n'ont commencé que plusieurs années plus tard. Ces longs retards ont fait que, dans certains cas, les décisions sur les modalités de paiement, prises au moment de l'approbation, sont devenues non valides, sans qu'il soit possible de les changer.

6.46 **Répartition des fonds.** Comme le Programme de SCCE est un programme de création d'emplois pour les chômeurs, il aurait été raisonnable de trouver une relation entre la répartition des fonds parmi les régions du pays et le nombre relatif de chômeurs dans chacune d'elles.

6.47 La Commission, puisqu'elle n'a pas participé au processus, n'a pas pu nous fournir de renseignements sur les critères qui ont été utilisés pour effectuer l'allocation des fonds du Programme de SCCE entre les régions. Le Cabinet avait confié aux ministres régionaux les fonds de l'Initiative spéciale pour l'emploi (ISE). Nous n'avons pas étudié la base utilisée pour l'allocation de ces fonds.

6.48 Nous avons comparé, pour les exercices financiers 1982-1983 à 1984-1985, la distribution régionale des chômeurs et des fonds de SCCE (voir la pièce 6.2). Cette analyse a révélé des écarts importants. Alors que la province de Québec comptait, en moyenne, pour les années 1982-1983 à 1984-1985, moins d'un tiers des chômeurs canadiens, elle a reçu la moitié des fonds alloués aux SCCE. Par contre, avec environ 9 p. 100 des chômeurs canadiens, l'Alberta n'a à peu près rien reçu en vertu de ce programme. Il y a aussi un écart important dans le cas de la Colombie-Britannique.

Pièce 6.2



Mise en oeuvre du programme

6.49 **Sollicitation des projets.** Pour ses autres programmes de création directe d'emplois, la CEIC se charge de la sollicitation des demandes et de la sélection des projets. Contrairement aux pratiques habituelles, dans le cas du Programme de SCCE, cette responsabilité a été confiée aux ministres régionaux. Chose également inhabituelle, des ministres et d'autres députés ont joué un rôle prépondérant dans ces phases (voir la pièce 6.3).

6.50 Au départ, le public ne connaissait pas le Programme de SCCE, ses conditions d'admissibilité et les procédés à suivre pour présenter une demande. Les députés de l'Opposition n'étaient pas plus au courant, à en juger par leurs interventions à la Chambre des communes à la fin de 1983 et au début de 1984. Ces interventions, ainsi que les questions posées au Comité parlementaire du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration, laissent voir qu'il régnait une certaine confusion quant aux objectifs de l'ISE et du Programme de SCCE, et quant aux critères d'admissibilité et au processus de présentation des demandes de financement.

6.51 Ce n'est que le 1er février 1984, vingt mois après la mise en oeuvre du programme, et à la suite de ces nombreuses questions, que certains renseignements sur les objectifs et les conditions d'admissibilité ont été communiqués aux députés. Les renseignements alors fournis n'expliquaient ni les critères d'admissibilité utilisés pour évaluer les projets ni les procédés à suivre pour soumettre des demandes de financement.

Pièce 6.3

PROCESSUS D'APPROBATION
PROGRAMME DE SCCE
(SOURCE : EIC)
PROMOTEUR
Les fonctionnaires ne connaissaient pas les critères utilisés pour la sélection de projets
DÉPUTÉS
Conseil du Trésor
MINISTRE RÉGIONAL
Soumet le projet et la demande de financement
Ministre EIC
Secrétariat ISE
Confirme la disponibilité des fonds. Retient le ministère approprié pour la mise en œuvre du projet et transmet la demande.
Détermine quel programme de la CEIC utiliser
AUTRES MINISTÈRES FÉDÉRAUX
Programmes réguliers de la CEIC
CEIC
Régions
Examinent la demande selon les critères du programme de SCCE
Évaluent le projet modifié ou ferment le dossier
Transmet la décision
Transmet les commentaires de la région
Transmet l'approbation du ministre régional
Modifie le projet ou le retire
Approbation officielle
Approuve le projet
1 million et plus
Approuve le projet
moins d'un million
Transmet l'approbation aux régions
Administrent le dossier

6.52 Notre examen a révélé que les propositions de projets ont émané de ministres régionaux et de députés. Nous n'avons pas pu trouver les critères utilisés par les ministres régionaux pour choisir les projets qu'ils transmettaient à la CEIC; ces critères n'ont pas été communiqués à tous les députés et au grand public.

6.53 **Examen et approbation des demandes de financement.** Après soumission des projets par les ministres régionaux, l'administration centrale, à notre avis, n'exigeait pas des régions un examen suffisamment approfondi pour garantir que les projets recommandés atteindraient, de manière économique, les buts énoncés. Nous montrons ci-après les effets de ces faiblesses sur le processus d'examen et d'approbation des demandes.

6.54 On a approuvé des projets sans suffisamment prendre en considération leur incidence en termes de création d'emplois pour les chômeurs. Dans 51 des 61 dossiers de projets examinés lors de notre vérification, il n'y avait pas de données sur le nombre de semaines de travail ni sur le coût par semaine de travail (c.-à-d. la valeur de la subvention ou contribution par semaine de travail) que le projet prévoyait procurer à des chômeurs. Dans les cas où le promoteur indiquait le nombre de semaines de travail que le projet devait fournir à des chômeurs, ce nombre ainsi que le coût par semaine de travail prévue n'étaient pas analysés par les agents de projets pour s'assurer qu'ils étaient raisonnables.

6.55 Dans 13 des 61 dossiers examinés, il n'y avait aucun renseignement sur le nombre de semaines de travail prévues au total, que ce soit pour des chômeurs ou pour d'autres. Pour les 48 autres projets, nous avons trouvé au dossier des données concernant le nombre total de semaines de travail prévues. Nous avons ainsi été en mesure, pour ces derniers, de calculer le coût par semaine de travail prévue. Pour près de la moitié de ces projets, soit 23 sur 48, le coût par semaine de travail prévue était supérieur à 1 000 $. Dans 9 projets sur 48, ce coût dépassait même 2 000 $ par semaine. Le manque de données ne nous a cependant pas permis d'estimer le coût, pour les chômeurs seulement, pas plus que d'établir le coût réel par rapport au coût projeté.

6.56 Comme l'incidence des projets sur la création d'emplois n'a pas été considérée ou analysée, on a approuvé des projets dans lesquels la proportion de main-d'oeuvre était faible et, par conséquent, pour lesquels le coût de création d'une semaine de travail était élevé (voir la pièce 6.4).

6.57 Ce coût par semaine de travail est de beaucoup supérieur à celui des autres programmes de création directe d'emplois administrés par la Commission; par exemple, le coût par semaine de travail prévue pour l'exercice financier 1985-1986, pour le programme Canada au travail, le programme de la Commission qui se rapproche le plus de SCCE par les objectifs et la clientèle-cible, était de 311 $. Voici quelques exemples de coûts élevés :

- Une municipalité a obtenu une subvention de 250 000 $ pour l'agrandissement d'un aréna. Le projet prévoyait la création de 82 semaines de travail, dont 45 pour des chômeurs, ce qui représentait un coût de 5 556 $ par semaine de travail prévue pour des chômeurs et de 3 049 $ pour les chômeurs et les non-chômeurs pris globalement.

- La Commission a versé une subvention de 75 000 $ à un organisme sans but lucratif afin d'aménager un terrain de balle molle. Ce projet devait générer 15 semaines de travail, au coût de 5 000 $ par semaine de travail prévue. Nous n'avons pas trouvé de données concernant le nombre de ces semaines de travail prévues pour des chômeurs.

- Un organisme sans but lucratif a reçu une subvention de 835 000 $ pour la rénovation d'un édifice. Selon l'information obtenue au dossier, ce projet devait créer 225 semaines de travail, ce qui représentait pour le Canada un coût de 3 711 $ par semaine de travail.

6.58 On a approuvé certains projets dont la nature des activités laissait supposer que peu ou pas de chômeurs y seraient employés. Or, les modalités du programme stipulaient : "les propositions (de projets) doivent démontrer que les activités sont telles que les personnes employées au projet proviendront en bonne partie des rangs des chômeurs".

6.59 Par exemple, la Commission a versé une contribution de 375 000 $ et une subvention de 1 000 000 $ à l'association d'étudiants d'une université afin de financer un programme de création d'emplois à temps partiel pour les étudiants, au cours de l'année scolaire. Lors de l'examen de la demande, le directeur régional du programme a avisé l'administration centrale que le projet ne répondait pas aux critères d'admissibilité du programme puisque les étudiants inscrits à plein temps dans une université ne sont pas à proprement parler des "chômeurs".

6.60 L'administration centrale a par la suite avisé la région de considérer les étudiants comme des "chômeurs à temps partiel", et lui a demandé d'effectuer un nouvel examen du projet et de faire une nouvelle recommendation à la lumière de cette précision. La région a alors recommandé l'approbation du projet.

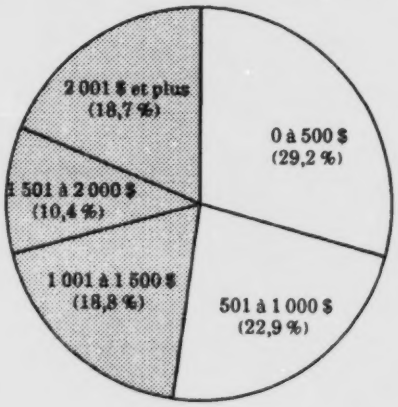
6.61 La Commission a sensiblement élargi sa propre définition de "chômeurs" pour rendre ce projet admissible. Nous croyons que ce projet, de par sa nature, ne répondait ni à l'objectif indiqué au Parlement, ni aux critères d'admissibilité du programme, et n'aurait donc pas dû être approuvé.

6.62 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que l'octroi de quelques subventions avait été annoncé publiquement ou confirmé aux promoteurs par des députés avant que les fonctionnaires de la Commission n'aient effectué ou terminé l'examen des projets. Le gouvernement ne possédait à ce moment-là qu'une description sommaire des projets et l'analyse des coûts prévus n'avait pas encore été effectuée. Les fonctionnaires se trouvaient dans une situation fort délicate, ayant à examiner des projets et à formuler des recommandations à leur sujet sachant que ces projets avaient déjà reçu l'assentiment de leur ministre.

Pièce 6.4

CEIC - PROGRAMME DE SCCE

Coût moyen prévu par semaine de travail - Distribution des projets vérifiés



Dans presque la moitié des projets vérifiés, le coût prévu par semaine de travail était supérieur à 1 000 $.

6.63 Par exemple, trois députés annoncèrent publiquement, au nom du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, l'octroi d'une subvention de 1,5 million de dollars à un organisme sans but lucratif en vue de la construction d'un réseau de pistes cyclables et de rampes pour mettre les bateaux à l'eau. Dans un autre cas, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration confirma à un député l'octroi d'une subvention de 500 000 $ à une fabrique de paroisse pour la construction d'un centre communautaire. Or, dans les deux cas, les fonctionnaires n'avaient pas fini d'examiner la demande et n'avaient pas encore formulé de recommandations.

6.64 **Autres constatations.** Nous avons en outre constaté que six des 61 projets examinés ont été approuvés alors qu'ils ne respectaient pas les critères d'admissibilité pour les subventions. L'administration centrale n'exigeait pas une évaluation de la capacité financière du promoteur de mener à bien le projet. Cette lacune s'est reflétée dans le fait que, pour six projets, on a dû approuver des fonds supplémentaires afin de permettre au promoteur de compléter le projet.

6.65 Cependant, à notre avis, les procédés et les contrôles financiers mis en place par la Commission étaient suffisants pour assurer que les montants versés aux promoteurs servaient à financer les activités liées aux projets approuvés.

Obligation de rendre compte

6.66 En incluant le montant prévu pour le Programme de SCCE dans le Budget des dépenses d'EIC, le Parlement lui confiait la responsabilité d'administrer ce programme et de rendre compte de l'utilisation des fonds votés à ce titre.

6.67 SCCE était un programme spécial, largement influencé par des représentants élus, qui contournait les procédés administratifs courants afin de permettre la réalisation plus rapide qu'à l'ordinaire de projets de création d'emplois.

6.68 Certes, les représentants élus sont chargés d'élaborer des politiques. Ils doivent aussi, ultimement, rendre compte aux électeurs de la mise en oeuvre de ces politiques et des programmes connexes. Nous croyons néanmoins qu'en exerçant cette responsabilité, ils ne doivent compromettre ni la réalisation des objectifs d'un programme donné, ni son fonctionnement économique, efficient et efficace. Le rôle joué par la Commission pour atteindre l'objectif de ce programme s'est limité à celui d'intermédiaire. Les décisions importantes quant à l'allocation et à l'utilisation des fonds étaient prises par plusieurs intervenants de l'extérieur de la Commission qui n'étaient pas obligés de rendre compte de l'utilisation des fonds affectés au programme.

6.69 Nous avons montré que les critères d'admissibilité au programme étaient si larges qu'ils permettaient l'approbation d'à peu près tous les projets proposés par les ministres régionaux; que l'administration centrale incitait les fonctionnaires dans les régions à ne pas contrôler les projets et à les accepter plutôt que de leur fournir des directives opérationnelles claires pour évaluer les projets en fonction des objectifs du programme; que le rôle de la Commission se limitait à assurer la communication avec les ministres régionaux, à effectuer l'examen des propositions émanant de ces derniers et à administrer les dossiers de projets après leur approbation.

6.70 Selon la Commission, celle-ci servait d'intermédiaire et n'avait pas de pouvoir décisionnel sur la qualité des projets approuvés. Le public n'a pas été informé des objectifs visés par le programme, du processus à suivre pour présenter des demandes et des critères d'admissibilité au programme. L'information présentée au Parlement sur les fonds affectés et sur les résultats du programme ne permettait pas aux députés d'être renseignés sur ces sujets, comme nous l'expliquons plus loin aux paragraphes 6.225 à 6.231.

6.71 Néanmoins, les agents dans les régions se sont généralement bien acquittés du rôle qu'on leur avait confié dans l'administration de ce programme. Dans certains cas, ils sont même allés au-delà des procédés de contrôle et de suivi officiellement requis d'eux en ce qui concerne l'avancement des projets. On n'exigeait pas d'eux de suivre les projets afin de surveiller la réalisation des objectifs du programme en termes de création d'emplois et de coût par emploi créé.

6.72 Vu le rôle limité de la Commission dans les décisions relatives à l'utilisation des fonds affectés au Programme de SCCE, nous n'avons pas pu établir dans quelle mesure elle doit être tenue responsable des résultats du programme. La Commission n'a pas été

vigilante dans l'étude des propositions de projets et dans le suivi des projets pour s'assurer que les fonds publics étaient déboursés avec prudence et probité. Les cas qui suivent illustrent plusieurs des problèmes dont nous avons fait état.

Cas nº 1 - Aménagement d'un parc industriel

En 1985, la CEIC a accordé une subvention de 773 088 $ à une municipalité en vue d'aménager un parc industriel afin de créer des emplois pour les chômeurs. On a acheté un terrain et fait établir un plan d'aménagement, mais rien n'a été fait et aucun emploi n'a été créé (voir les paragraphes 6.73 à 6.78).

Remarques : **Projet non admissible; manque d'évaluation de l'incidence du projet en termes de création d'emplois pour chômeurs; manque d'analyse du budget du projet et de la capacité financière du promoteur; absence d'analyse concernant le besoin réel du projet.**

Explication et observations

6.73 Le 1er décembre 1983, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration approuvait l'octroi d'une subvention de 3 800 000 $ à une corporation sans but lucratif pour agir comme promoteur dans un projet d'aménagement de parc industriel. Le projet comportait l'achat d'un terrain de 300 acres et la construction d'environ 16 000 pieds de rues pavées, entièrement desservies en aqueducs et en égouts. Le coût total du projet comprenait 3 144 000 $ pour l'achat du terrain et des matériaux, et 656 000 $ pour les frais de main-d'oeuvre.

6.74 L'aménagement du parc industriel devait créer 105 emplois et offrir 1 308 semaines de travail, ce qui donne, selon nos estimations, un coût de 2 905 $ par semaine de travail prévue. Le dossier ne contenait pas de données sur le nombre de semaines de travail prévues plus précisément pour les chômeurs.

6.75 Malgré les fortes réserves exprimées par un autre ministère fédéral quant au besoin réel de ce type d'infrastructure dans la région en question, la Commission a recommandé l'approbation du projet sans démontrer ni justifier l'existence d'un besoin.

6.76 Après de longues négociations entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral, on a convenu de réduire l'envergure du projet. Le fédéral signa l'entente le 29 mars 1985. Selon notre analyse, au moment de la signature de l'entente, le projet ne répondait à aucun des trois critères d'admissibilité déjà énoncés pour fins de financement par subvention. De plus, l'estimation des coûts du projet par le promoteur était trop générale et la Commission l'a acceptée sans examen.

6.77 Ce projet modifié consistait en l'achat d'un terrain et la préparation d'un plan d'aménagement par un bureau d'ingénieurs. Il devait coûter 695 000 $, mais s'est élevé de fait à 773 088 $ à cause d'un dépassement budgétaire.

6.78 En avril 1986, 28 mois après l'approbation initiale du projet, une visite au promoteur a révélé qu'aucun travail d'aménagement n'avait encore été réalisé, ni aucun emploi créé pour les chômeurs.

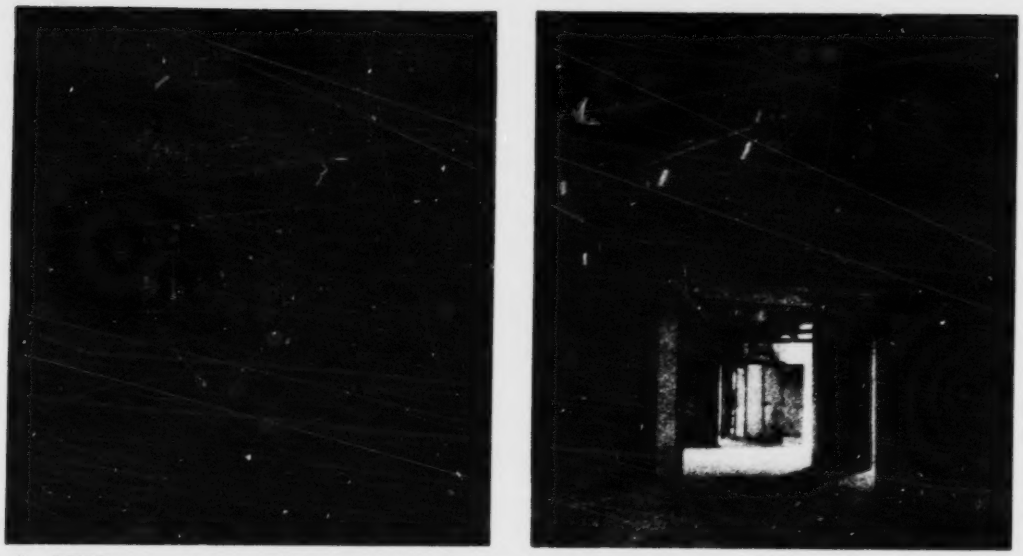
Cas nº 2 - Construction d'un musée

Remarques : **Confirmation du projet au promoteur avant examen par les fonctionnaires; absence d'analyse du budget et de la capacité financière du promoteur; manque d'évaluation de l'incidence du projet en termes de création d'emplois pour les chômeurs; remboursement de dépenses engagées avant la signature de l'accord; projet non terminé.**

Explication et observations

6.79 Le 23 mars 1983, les représentants d'une corporation sans but lucratif présentèrent une demande de subvention au gouvernement du Canada pour construire un musée. La corporation avait été créée dans le but précis de réaliser ce projet et fut officiellement incorporée le 12 mai 1983. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration confirmait au député de la circonscription, dans une lettre en date du 21 avril 1983, qu'une subvention de 1 200 000 $ serait versée. Le même jour, le député confirmait par écrit au promoteur l'approbation de la subvention. La corporation entreprenait donc des démarches en vue de choisir un site et de faire établir des plans préliminaires, des dessins d'exécution et des devis pour l'immeuble.

6.80 La subvention fut donc confirmée au promoteur avant même l'incorporation, alors que le gouvernement ne possédait qu'une description préliminaire du projet à réaliser et que la Commission n'avait effectué aucune analyse des coûts de construction et d'exploitation d'une telle entreprise. Les agents de programme eurent beaucoup de difficultés à obtenir l'information nécessaire pour déterminer si le projet était acceptable. Ces agents se trouvaient en outre dans une situation fort délicate puisque le projet avait déjà reçu l'assentiment de leur ministre.



La CEIC a versé 1,35 million de dollars à une organisation sans but lucratif pour la construction d'un musée. À cause de dépassements de coûts et parce que le bénéficiaire n'a pas réussi à trouver d'autres sources de financement, le projet a été abandonné. Le ministère des Travaux publics a maintenant acquis l'immeuble et lui cherche un autre usage (voir les paragraphes 6.79 à 6.85).

6.81 Ce n'est qu'en août 1983 que l'analyse fut complétée. À ce moment-là, on prévoyait la construction d'un immeuble de 12 000 pieds carrés, avec deux salles d'exposition et un amphithéâtre de 150 sièges. Selon les données fournies par le promoteur, le projet devait créer 560 semaines de travail, ce qui aurait donné pour le Canada, selon nous, un coût de 2 143 $ par semaine d'emploi créée. Le dossier ne précisait pas le nombre de semaines de travail prévues particulièrement pour les chômeurs. Nous n'avons pas trouvé, au dossier, de preuves d'une analyse des estimations présentées par la corporation, de la faisabilité du projet à l'intérieur du budget proposé, ni des frais d'exploitation subséquents du musée et de la capacité du promoteur de les assumer.

6.82 Au moment de la signature de l'entente avec le promoteur, le 2 décembre 1983, ce dernier avait déjà acheté un terrain de 368 110 $ et signé des contrats de construction de 260 810 $. Ces frais furent remboursés, contrairement à une clause de l'accord qui stipulait qu'aucune dépense engagée avant la signature de l'accord ne le serait.

6.83 À cause d'augmentations de coûts, le ministre régional autorisa la modification de l'entente originale en juillet 1984 et la Commission porta la subvention à 1 350 000 $. Or, le même été, le promoteur se rendit compte que la subvention majorée ne suffirait pas pour effectuer les travaux prévus. Il décida alors de retirer du contrat principal certains travaux, tels que l'aménagement extérieur, la finition, la peinture et les couvre-planchers, afin de ne pas dépasser le budget prévu.

6.84 Ce n'est qu'au printemps de 1985 que les fonctionnaires se rendirent réellement compte de la situation. Quoique le projet fut loin d'être complété, la Commission avait déjà versé 1 287 828 $ de la subvention. Ne disposant pas des 400 000 $ estimés nécessaires pour terminer les travaux, sans compter les frais d'exploitation du musée par la suite, le promoteur voulait abandonner le projet. Il était prêt à louer l'immeuble ou à s'en départir.

6.85 À l'issue de négociations rapides avec le promoteur, à l'été de 1985, le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministère des Travaux publics, se portait acquéreur du musée pour le montant des dettes accumulées par la corporation, soit environ 75 000 $. Le ministère des Travaux publics étudie présentement diverses options pour l'utilisation de l'immeuble par d'autres ministères fédéraux. Les représentants de ce ministère nous ont indiqué qu'il faudra engager de fortes dépenses pour modifier l'immeuble afin qu'il serve à d'autres fins qu'un musée.

Cas nº 3 - Enseignes de magasins

Remarques : **Manque d'évaluation de l'incidence du projet en termes de création d'emplois pour les chômeurs; absence d'efforts de la part du promoteur pour favoriser l'emploi de chômeurs; manque d'évaluation concernant l'augmentation de la valeur de la propriété privée.**

Explication et observations

6.86 Le 8 novembre 1983, la Commission signait une entente de subvention de 1 200 000 $ avec une association de commerçants d'une grande ville, dans le cadre d'un projet estimé à 8 631 000 $, pour la construction de toitures au-dessus des trottoirs d'une artère commerciale. Selon les estimations fournies par le promoteur, le projet devait, dans l'ensemble, créer 8 840 semaines de travail.

6.87 Conformément aux modalités du programme, il fallait l'approbation du Conseil du Trésor pour ce projet et on l'obtint. En raison d'un conflit de juridiction entre le fédéral et la province concernant le financement par le gouvernement fédéral de projets à caractère municipal, le promoteur a préféré ne pas accepter le financement du projet. Par la suite, le promoteur proposa un autre projet à la Commission afin d'utiliser plutôt le montant de 1 200 000 $ pour contribuer au remplacement des enseignes qui ne cadraient plus avec le nouvel aménagement. La Commission accepta la demande et signa une entente modifiée à cet effet le 28 mars 1985.

6.88 Malgré le changement radical dans la nature du projet, EIC ne jugea pas nécessaire d'en aviser le Conseil du Trésor, considérant qu'il s'inscrivait à l'intérieur du projet approuvé initialement.

Une association de marchands a reçu une subvention de 1,2 million de dollars en vue d'engager des chômeurs pour rehausser l'apparence d'une artère commerciale. On a installé de nouvelles enseignes, mais il n'est pas certain que le projet ait permis de créer de l'emploi pour des chômeurs puisque les enseignes ont été fabriquées par une entreprise spécialisée (voir les paragraphes 6.86 à 6.90).

6.89 La Commission n'a pas effectué d'estimation, pour ce projet modifié, du nombre d'emplois et de semaines de travail prévus, au total et pour les chômeurs, ni du coût de création d'une semaine de travail. Étant donné que la fabrication des enseignes fut confiée à une grande entreprise déjà établie, il ne semble pas que ce projet ait facilité l'emploi de chômeurs. La Commission et le promoteur n'ont pas été en mesure de démontrer l'emploi de chômeurs dans le cadre du projet.

6.90 Les enseignes sont devenues la propriété des commerçants de cette artère commerciale, parmi lesquels se trouvent des succursales de banques, des magasins de chaînes nationales et régionales, des sociétés d'État fédérales et provinciales et des commerçants locaux. En somme, la Commission a dépensé 1 200 000 $ pour défrayer le coût de remplacement d'enseignes commerciales qui rehaussent la valeur de propriétés privées, mais elle n'a pas démontré que cette somme a permis de créer des emplois pour des chômeurs.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Cas nº 4 - Construction d'un aréna

Remarques : **Manque de corroboration de l'information présentée au Conseil du Trésor; signature d'un accord incluant de l'information non réaliste; manque de contrôle du projet.**

Explication et observations

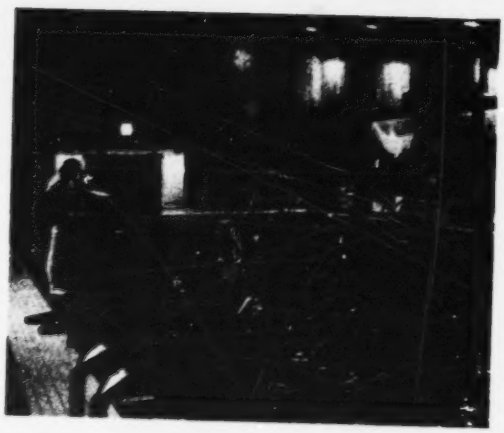
6.91 Le 15 août 1983, la Commission signait un accord de subvention de 1 500 000 $ pour défrayer 75 p. 100 du coût de construction d'un aréna. Le reste devait être financé par le promoteur. Le promoteur étant incapable d'assumer sa part du financement, la Commission modifiait l'accord le 29 novembre 1983, sur instruction du ministre régional, et portait la subvention à 2 000 000 $. À cause d'augmentations de coûts et d'ajouts au projet (salles communautaires, piscine semi-olympique, bar, salles d'exercice, saunas), la subvention fut par la suite portée à 4 300 000 $ le 22 mai 1984, puis finalement à 4 900 000 $ le 27 mars 1985.

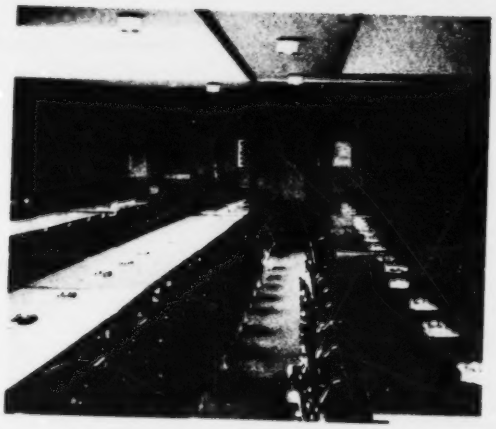
6.92 Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration approuvait, le 15 juin 1983, une présentation au Conseil du Trésor demandant l'autorisation de financer la construction de l'aréna. Cette présentation stipulait que le coût total de construction prévu de l'aréna était de 1 500 000 $. Selon l'information au dossier, la Commission était au courant, au moment où elle a fait sa présentation au Conseil, que les coûts de construction seraient plus élevés que la somme indiquée. En effet, le bureau régional avait fait parvenir à l'administration centrale, le 9 mai 1983, une estimation détaillée du coût de construction du projet de 1 700 262 $.

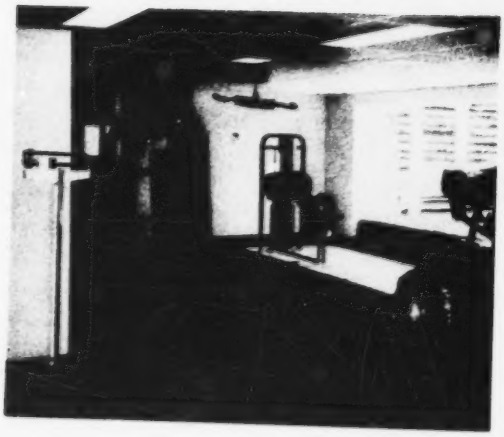
6.93 La Commission a signé un accord de subvention prévoyant que le promoteur financerait 500 000 $ alors que le bureau régional avait déjà déterminé que le promoteur n'était pas en mesure de verser cette somme pour la réalisation du projet.

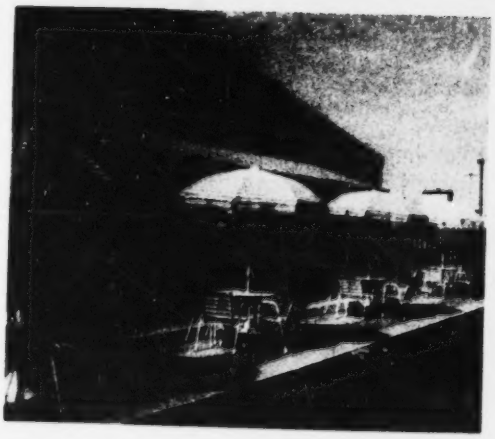
6.94 Notre examen du dossier démontre que la Commision a été entraînée dans un projet dont l'ampleur dépassait de beaucoup la proposition initiale. En effet, alors qu'il ne disposait que d'une subvention approuvée de 1 500 000 $ et d'aucune autre source de financement, selon le dossier, le promoteur signait le 7 juillet 1983 un contrat de 2 629 100 $ avec un entrepreneur en construction. Selon ce contrat, les travaux devaient débuter le 11 juillet 1983 et être exécutés en deux phases, soit la construction de l'aréna et d'une partie du bloc central (1 825 000 $) et le reste du bloc central ainsi que le bloc des salles communautaires (804 000 $).

6.95 À l'automne de 1983, les travaux de construction de l'aréna durent être interrompus à cause de retards dans la livraison des matériaux. Le promoteur supposa que la portion de la subvention de 2 millions de dollars, déjà approuvée par le Conseil du Trésor, mais non encore dépensée pour l'aréna, pouvait être utilisée pour financer la construction des salles communautaires et il débuta ces travaux. Le promoteur se retrouva donc, après avoir entièrement dépensé la subvention de 2 000 000 $, avec un aréna et des salles communautaires non terminés. Ensuite, le Conseil du Trésor approuva les fonds nécessaires pour compléter toutes les phases du projet.









Un projet de 1,5 million de dollars, pour la construction d'un aréna, est devenu un projet de centre culturel et sportif de 4,9 millions. Le bénéficiaire de la subvention n'a pas avisé la CEIC des importants changements apportés au projet en cours. La Commission et le Conseil du Trésor ont approuvé les ajouts, après le fait, afin de permettre l'achèvement du projet (voir les paragraphes 6.91 à 6.96).

6.96 Selon les documents qui figurent au dossier, le député de la circonscription, à l'époque, et certains membres de sa famille auraient joué un rôle actif dans l'initiation et le déroulement du projet. Après son retrait de la vie politique, le député fut nommé président de la corporation et il administre encore aujourd'hui le centre sportif.

Programme de croissance locale de l'emploi

Données de base

6.97 Le Programme de croissance locale de l'emploi (CLE) faisait partie du Programme de création directe d'emplois. En avril 1983, le Cabinet approuvait une nouvelle politique générale en matière de création d'emplois. En vertu de cette politique, 3 des 12 programmes de création d'emplois qui existaient à cette date étaient fusionnés pour former ce nouveau programme. Ce regroupement s'inscrivait à l'intérieur du grand objectif qui était de veiller à la croissance à long terme de l'emploi dans les secteurs affectés par un chômage chronique. Le Programme de CLE était axé vers la création d'emplois permanents dans les localités frappées par un taux de chômage élevé. Ces programmes devaient créer des commerces, des entreprises et des infrastructures dans des petites localités où les possibilités de croissance économique étaient restreintes.

6.98 Les bénéficiaires admissibles au Programme de CLE étaient les organisations qui représentaient les intérêts de la collectivité en matière de développement communautaire et qui étaient établies dans une collectivité comptant habituellement moins de 50 000 habitants. Le programme s'est réalisé au moyen de "sociétés" CLE ou de "projets" CLE.

6.99 Pour ce qui est des sociétés CLE, on versait des contributions et des subventions à des organismes de développement représentant les intérêts de la collectivité afin de leur permettre d'y stimuler la création d'emplois permanents. Ces sociétés offraient des ressources en matière de planification, ainsi qu'un appui technique et professionnel aux entreprises locales. Les sociétés recevaient des contributions afin de défrayer les salaires et les autres coûts de fonctionnement. La CEIC leur octroyait des subventions aux fins de placement sous forme de prêts ou d'apport en capital à des entreprises locales. Les sociétés devaient recouvrer ces prêts et s'en servir pour de nouveaux investissements. Ainsi, le fonds de subventions devait, par l'intermédiaire des sociétés CLE, offrir à la collectivité un fonds de placement sans cesse croissant auquel les entreprises locales pouvaient avoir accès.

6.100 Quant aux projets CLE, il s'agissait de contributions versées à des organismes communautaires, pour leur permettre d'effectuer des projets de trois genres : des projets de planification, qui visaient à analyser la situation actuelle de la collectivité et à établir un plan d'action pour l'avenir; des projets d'entreprise, qui visaient à accroître le nombre d'emplois permanents en mettant sur pied des entreprises; des projets d'infrastructure, qui visaient à établir des installations qui créeraient des emplois permanents dans la localité.

6.101 Les dépenses du Programme de CLE se sont élevées à plus de 188 millions de dollars pendant ses deux ans et demi d'existence. Néanmoins, le Programme de CLE continuera d'exister pendant encore quelques années.

6.102 Nous avons vérifié les modalités, les guides des opérations, ainsi que les processus et contrôles de gestion du Programme de CLE. Nous avons examiné un échantillon de 71 projets et sociétés CLE sur un ensemble de 737 projets et sociétés; cet échantillon comptait pour 36,5 millions de dollars ou 19,4 p. 100 du total versé en vertu du programme. Nous avons effectué notre sélection au hasard, compte tenu des caractéristiques importantes de l'ensemble des projets. Nous avons rencontré huit bénéficiaires du programme.

Évolution du programme

6.103 CLE est un exemple du genre de programme de création d'emplois qui continue d'exister à travers les changements de politiques et de stratégies. En moins de trois ans, la Commission aura à deux reprises annoncé l'introduction de nouveaux programmes de création d'emplois permanents. Ces changements devaient donner au Canada une nouvelle stratégie au titre de la création d'emplois et permettre ainsi de mieux combattre le problème de chômage que connaissait le pays.

6.104 En 1983, trois anciens programmes étaient regroupés pour former les composantes de CLE. En 1985, la Commission annonçait un programme nommé Développement des collectivités. Deux de ses cinq composantes devaient assurer la continuation de certaines parties du Programme de CLE. Les trois autres composantes en étaient aux premières étapes de la conception et de la mise en oeuvre au moment de notre vérification. Ce programme est présentement en voie de mise en oeuvre. Nous donnons à la pièce 6.5 un résumé de l'objectif visé par les programmes antérieurs et par les composantes qui ont suivi le Programme de CLE.

6.105 L'introduction des nouveaux programmes se faisait chaque fois à grand renfort de publicité et entraînait des activités de restructuration et de mise en oeuvre onéreuses tant à l'administration centrale que dans les régions de la Commission. Parfois, à cause de ces efforts pour instaurer des changements, les fonds devenaient périmés. Or, selon notre analyse des programmes précédents, sous des dehors neufs, il n'y a pas eu de changement fondamental aux objectifs et aux procédés opérationnels. Il s'agissait davantage d'une présentation différente où trois programmes devenaient les volets d'un autre programme. Deux des volets du Programme de développement des collectivités accusent, par leurs modalités, de fortes ressemblances à deux volets du Programme de CLE.

6.106 Il ressort de notre examen des dossiers qu'une bonne partie des projets et des sociétés CLE avaient participé à un ou deux programmes antérieurs qui visaient également la création d'emplois permanents. Seize des 21 projets CLE et 8 des 18 sociétés CLE examinés avaient reçu des fonds de programmes antérieurs. Par conséquent, plusieurs projets avaient encore les caractéristiques propres aux anciens programmes, par example s'adresser surtout à des groupes cibles tels les autochtones. Selon les plans régionaux du programme des dernières années, une partie appréciable du budget était destinée à soutenir d'anciens projets, à cause d'engagements antérieurs. Par exemple, dans les plans de 1985-1986, au Québec et au Nouveau-Brunswick, on consacrait 70 p. 100 du budget à financer le renouvellement de projets et de sociétés; en Saskatchewan, ce chiffre était de 100 p. 100.

Pièce 6.5

ÉVOLUTION DU PROGRAMME DE CLE

	Durée	Objectif	Fonctionnement	Répartition annuelle du budget
Programmes antérieurs	1972 à 1983	La création d'emploi permanents dans les circonscriptions désignées et pour des groupes cibles.	Fonds pour créer des entreprises viables. Ressources financières, techniques et professionnelles offertes à des entreprises du secteur privé par les sociétés CLE. Développement de l'infrastructure économique des collectivités.	Contributions : 64,2 millions [1] Subventions : 1,3 million
Programme de CLE	1983 à 1986	La création d'emplois permanents dans des collectivités où sévit un chômage chronique.	Comme ci-dessus.	Contributions : 49,2 millions [2] Subventions : 16,2 millions
Composantes du programme subséquent - Centres d'aide aux entreprises - Fonds pour les initiatives communautaires	1986	Accroissement et maintien d'emplois permanents; aide à l'adaptation des travailleurs.	Fonds à des entreprises du secteur privé; financement conjoint de projets d'infrastructure.	Contributions : 57 millions [3] Subventions : 34,5 millions

Remarques :
1 Les sommes données sont celles de la dernière année. Partie III du Budget des dépenses de 1983-1984.
2 Moyenne des trois années d'existence du programme.
3 Budget principal de 1986-1987, Programme de développement des collectivités.

6.107 Notre examen des modalités du programme a fait ressortir très peu de changements lors du passage des activités de création d'emplois d'un programme à un autre.

6.108 Toutefois, nous constatons une évolution vers une plus grande souplesse. Les nouvelles composantes de programme exigent moins de contrôles et permettent des conditions plus généreuses dans l'octroi des subventions et des contributions.

6.109 Les seuls changements apportés dans les modalités du programme qui remplace le Programme de CLE ont pour effet de les assouplir et de les rendre financièrement plus généreuses pour les bénéficiaires. Par exemple :

- seuls les projets liés à des entreprises devront mener à la création d'emplois;

- pour l'une des composantes du programme, il n'y a plus de contribution maximale;

- il n'y a pas de plafond sur les dépenses d'exploitation, sauf les salaires qui sont restreints à 50 p. 100 des coûts totaux;

- une société peut dorénavant disposer d'une subvention annuelle de 400 000 $ plutôt que de 350 000 $ à ses quatrième et cinquième années d'existence;

- une société pourra consentir des prêts allant jusqu'à 75 000 $ plutôt que 25 000 $;

- la présentation d'états financiers vérifiés n'est plus exigée.

6.110 Toutefois, la Commission nous a informé que les lignes directrices et les contrats contiendront les contrôles nécessaires.

6.111 Nous n'avons vu ni analyse ni évaluation des résultats du programme qui justifieraient la décision d'assouplir les composantes du nouveau programme et de leur affecter plus de fonds qu'auparavant.

6.112 La Commission devrait s'assurer que les changements aux programmes s'appuient sur l'évaluation et l'analyse des résultats obtenus dans les programmes précédents.

Commentaire de la Commission : La CEIC rejette l'analyse sur laquelle s'appuie cette recommandation, à savoir qu'il n'y a eu que des modifications mineures entre le Programme de CLE, les programmes précédents et les programmes subséquents, lesdites modifications ne s'appuyant sur aucune évaluation ni analyse des résultats. La CEIC croit que l'analyse du vérificateur général est particulièrement trompeuse dans son évaluation du Programme de CLE et du programme qui lui a succédé, le Développement des collectivités. On ne précise pas, dans cette analyse, que le Programme de CLE comportait trois éléments très distincts, dont l'un est devenu, sous une forme modifiée, le Développement des collectivités. Les éléments "infrastructure" et "entreprise" ont été abandonnés, tandis que les sociétés CLE, qui fonctionnaient bien, ont été incorporées au Développement des collectivités. Ce dernier programme s'écarte de façon marquée du programme initial quant aux responsabilités locales concernant les différentes options de programme à retenir. Une seule des cinq options du Programme de développement des collectivités, soit les Centres d'aide aux entreprises, modelés sur les sociétés CLE, s'inspire d'un élément du Programme de CLE.

Le coût par emploi créé dans le cadre des projets d'infrastructure et d'entreprise du Programme de CLE était très élevé. Des contrôles et des études suivis ont révélé l'existence d'importants problèmes dont certains sont signalés dans le Rapport du vérificateur général. De plus, une analyse de programmes semblables en vigueur dans d'autres pays a été entreprise et une étude a été effectuée par le groupe de travail Nielsen. Elles en arrivaient toutes aux mêmes

conclusions : certains éléments du Programme de CLE n'étaient pas efficaces (entreprise et infrastructure) alors que d'autres étaient très prometteurs (sociétés). Le développement des collectivités est une entreprise difficile et risquée et, lorsque le Programme de CLE a été lancé, la CEIC croyait sensé d'y aller avec les trois volets. Elle croit aussi qu'elle a eu raison d'abandonner deux de ces éléments lorsqu'ils se sont révélés moins efficaces que d'autres éléments du programme.

Création d'emplois : définition opérationnelle

6.113 Le principal objet du Programme de CLE était d'accroître le nombre d'emplois permanents. Même si le programme fournissait des éléments de définition opérationnelle de cet objectif, ces éléments n'étaient pas suffisants pour mettre le programme en oeuvre avec efficacité et rendre compte de ses résultats.

6.114 À plusieurs reprises, les modalités du programme et le guide des opérations mentionnent le caractère permanent que devraient avoir les emplois créés. Par exemple, les subventions aux sociétés de CLE devaient servir uniquement à appuyer les initiatives commerciales susceptibles de créer des emplois permanents à plein temps ou à temps partiel. Le guide insiste sur la création "de débouchés viables à long terme" qui augmentent le nombre "de postes permanents". Le sens de ces termes n'a pas été davantage précisé. Un autre exemple de définitions imprécises est celui où l'on définit comme emplois permanents les emplois qui fournissent du travail à plein temps ou à temps partiel pour des périodes indéterminées ou pour des périodes régulières.

6.115 Le manque de clarté quant à l'objet du programme se manifeste par une définition plutôt vague du terme "emploi permanent". De plus, on ne s'est pas suffisamment attardé à comptabiliser les emplois de ce type. L'analyse des propositions de projets et l'évaluation des résultats s'en sont ressentis.

6.116 Au cours de nos visites dans les régions, nous avons constaté qu'il y avait confusion quant à l'objectif central du programme. Nous avons remarqué que la priorité des gestionnaires du programme n'était pas de financer les propositions sur la base de leurs possibilités de créer des emplois permanents. Par exemple, on ne faisait pas de distinction entre la création ou le maintien d'un emploi, sa nature permanente ou non. On nous a mentionné que les conditions du programme n'exigeaient pas la création directe d'emplois permanents par les projets d'infrastructure. On nous a également mentionné que les gestionnaires n'étaient pas tenus d'effectuer le suivi des emplois permanents créés par de tels projets et que la permanence des postes créés lors de projets de planification n'était pas un objectif.

6.117 Aucun indicateur de rendement mis au point pour le système d'information de gestion ne portait sur le nombre d'emplois permanents créés. Les indicateurs en place portaient sur le nombre de semaines de travail. Même si le nombre de semaines de travail constituait un indicateur utile, des données sur le nombre d'emplois réels créés et sur le nombre de ces emplois qui étaient permanents auraient été plus appropriés au Programme de CLE.

6.118 Les sociétés CLE signalaient à la Commission le nombre d'emplois indirects créés par leur intervention. Nous avons constaté que la CEIC n'était pas en mesure de vérifier la validité de ces renseignements. Son système d'information de gestion ne pouvait pas comptabiliser ces emplois indirects.

6.119 Afin de s'assurer que la mise en oeuvre des programmes de création d'emplois soit axée sur la réalisation de leur objectif premier, la Commission devrait fournir des définitions opérationnelles claires de ce qui constitue la création d'emplois permanents et elle devrait établir des indicateurs de rendement qui renseignent sur le nombre réel d'emplois permanents créés.

Commentaire de la Commission : La CEIC n'accepte pas les prémisses de cette recommandation. La définition des objectifs du Programme de CLE n'a pas été un problème. Le Rapport lui-même, au paragraphe 6.114, donne la définition de l'expression "emplois permanents".

Avec le Programme de CLE, la CEIC essayait d'utiliser trois approches (composantes) entièrement différentes pour atteindre l'objectif de créer des emplois permanents, et ce, dans des localités où sévissait un taux de chômage chronique élevé. Les programmes gouvernementaux devaient créer des emplois directs et indirects. Les emplois créés se répartiraient en emplois à temps partiel et saisonniers et en emplois à plein temps et annuels; la définition de l'expression devait forcément inclure tous ces types d'emplois. La CEIC prévoit améliorer sa façon de mesurer l'incidence directe du Développement des collectivités sur la création d'emplois. Mais elle doit aussi signaler que l'évaluation rigoureuse de la permanence des emplois directs et indirects créés serait très coûteuse et peu pratique parce qu'elle exigerait des enquêtes répétées auprès des détenteurs d'emplois pendant de nombreuses années.

Continuité et autosuffisance

6.120 L'objet du Programme de CLE était de fournir l'aide nécessaire pour créer des débouchés viables et permanents dans les régions à croissance lente. Les divers volets du programme comportaient un thème commun : créer une capacité technique au sein des collectivités pour leur permettre de réaliser des initiatives de création d'emplois et de fonder des entreprises, et fournir des fonds d'appoint aux fins de placement. La continuité et l'autosuffisance étaient également des objectifs implicites dans l'appui accordé aux initiatives et aux entreprises susceptibles d'être viables à long terme. À notre avis, cela supposait aussi que les entreprises deviendraient rentables à un moment donné et n'auraient plus besoin d'injection supplémentaire de deniers publics. L'incapacité d'atteindre le seuil de rentabilité constituerait donc un grave obstacle à la création d'emplois permanents.

6.121 Sociétés CLE. Dans les modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour les sociétés CLE, nous relevons que la Commission peut fournir des fonds au moyen de subventions et de contributions pour une durée maximale de cinq ans ou jusqu'à concurrence de 2,1 millions de dollars. Le programme de 1986 prévoit également le financement pour une durée maximale de cinq ans. Les modalités de ce programme permettent la continuation de plusieurs sociétés existantes. La Commission semble d'avis

que conserver la même durée de financement devrait permettre aux sociétés de se constituer un portefeuille de placements et de s'établir une clientèle régulière, s'assurant ainsi continuité et autosuffisance.

6.122 Notre examen a révélé que les modalités et le guide des opérations n'abordent pas clairement les questions de la continuation et de l'autosuffisance de ces sociétés au-delà de la période de cinq ans ou de la limite de 2,1 millions de dollars imposée aux subventions et contributions. Voici quelques-unes des questions qui demanderaient des précisions :

- S'attend-on à ce que ces sociétés continuent de fonctionner en tant qu'organismes à but non lucratif, en vertu de leur présente charte, après avoir atteint leur limite de durée ou de financement?

- Ces sociétés doivent-elles devenir autosuffisantes au moyen de recettes provenant de leur fonds de placement ou au moyen de contributions provenant d'autres sources ou les deux?

- Lorsqu'elle se retire de l'administration du dossier, quelles mesures la Commission peut-elle adopter pour s'assurer que le fonds de placement est utilisé à bon escient et pour faire en sorte que le fonds continue de servir à la création d'emplois?

- Les sociétés sont-elles obligées de continuer à fonctionner selon les dispositions prises avec la Commission ou peuvent-elles changer lorsque l'intervention de la Commission prend fin? Par exemple, leur Conseil d'administration peut-il approuver des prêts plus élevés que ne le permet la CEIC ou encore les sociétés peuvent-elles devenir organismes à but lucratif et déclarer des dividendes à leurs actionnaires?

6.123 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné le rendement d'un échantillon de sociétés CLE pour ce qui est de leur aptitude à devenir autosuffisantes. Nous avons noté que sept sociétés sur 18 en étaient à leur cinquième année de fonctionnement et qu'elles avaient chacune reçu des fonds d'au-delà d'un million de dollars de la Commission sous forme de contributions et de subventions. Nous avons également constaté que les sept éprouveraient des difficultés à subsister au-delà la cinquième année sans un financement continu de la Commission ou d'autres sources.

6.124 **Projets d'entreprise.** Une entreprise "doit démontrer qu'elle deviendra viable et augmentera le nombre d'emplois permanents conformément à un plan communautaire", en fonction des possibilités de réaliser des bénéfices, des prévisions de trésorerie et des recettes projetées. Avant de renouveler le financement pour une autre année, la Commission devait évaluer la viabilité des entreprises.

6.125 Lors de notre vérification de 21 projets d'entreprise, nous avons constaté que neuf d'entre eux n'avaient pas démontré leur viabilité, comme nous l'illustrons à la pièce 6.6.

Pièce 6.6

VIABILITÉ DES PROJETS D'ENTREPRISE DE CLE

Situation du projet	Nombre de projets examinés	Nombre moyen d'années d'existence	Financement moyen par projet	Continuité prévue et autosuffisance
Non viable	5	5	651 400 $	- 4 enterprises fermées. - Financement cessé pour une entreprise jugée non viable.
Viabilité incertaine	4	5	694 083 $	- 4 enterprises éprouvent de graves difficultés financières.
Considéré viable à l'heure actuelle	3	3	845 000 $	- Une première entreprise dépend d'un seul client, un ministère provincial. - Une autre a survécu à une réorganisation financière (30 cents du dollar furent remboursés aux créanciers). - La troisième est viable, mais enfreint les modalités approuvées par le Conseil du Trésor.
Viabilité non établie	9	3	514 000 $	- Quatre de ces entreprises n'ont pas connu de croissance financière à cause de problèmes de ventes, de mise en marché, etc. - Les cinq autres entreprises dépendent encore économiquement des fonds de CLE et n'ont pas démontré leur viabilité.
Projets d'entreprise examinés au total	21			

6.126 Nous avons constaté que même au cours des cinq années où ces neuf entreprises avaient bénéficié de contributions, leur viabilité n'était pas assurée. Chaque année, on a dû approuver des contributions supplémentaires à leur intention. Ces approbations reposaient sur des projections et des attentes de la part des bénéficiaires qui n'étaient ni réalistes ni raisonnables. Ces cas démontrent un manque de capacité, au sein de la Commission, d'effectuer des évaluations réalistes des propositions pour le renouvellement des projets d'entreprise. Un comité d'évaluation régional, comprenant des membres de la CEIC et des personnes de l'extérieur, était chargé d'évaluer les propositions de projet. Ce mécanisme n'assurait pas non plus des évaluations réalistes.

6.127 Nous avons constaté que d'importantes sommes d'argent avaient été octroyées à des organisations sans but lucratif qui n'avaient aucune expérience des affaires. Le programme, tel qu'il était conçu, leur permettait de recevoir des fonds pendant cinq ans, ce qui ne les incitait pas à devenir autosuffisantes.

6.128 **Projets d'infrastructure.** Un projet d'infrastructure devait conduire éventuellement à la création d'emplois permanents avec le début des activités qu'appuierait le projet. Pour réaliser cet objectif, il aurait fallu qu'il existe au préalable des garanties de la viabilité du projet au moment de sa mise en exploitation, à savoir que le secteur public ou le secteur privé comptait utiliser les installations pour créer des emplois permanents. Toutefois, il n'existait pas de critères d'admissibilité exigeant de telles assurances. Nous n'avons pas trouvé de preuve de suivi ou d'évaluation portant sur la survie du projet ou sur la création d'emplois permanents lorsque cessait le financement des projets d'infrastructure.

6.129 **Causes des problèmes.** Nous attribuons les problèmes cités plus haut à trois grandes lacunes qui compromettaient la réalisation de l'autosuffisance des projets et des sociétés : la faiblesse du processus d'évaluation et de sélection des projets, la mauvaise gestion des projets par les bénéficiaires et le manque de connaissances préalables des agents de programme. Voici certains exemples des problèmes relevés :

- Propositions de projet qui ne comportaient pas d'analyse des projections financières à long terme ou des possibilités de créer des emplois permanents;
- Manque d'examen critique, de la part de la Commission, de certaines prévisions de vente trop optimistes;
- Agents de programme qui ne possédaient pas les connaissances techniques et financières nécessaires pour surveiller les sociétés et les projets et en faire le suivi.

6.130 **La Commission devrait préciser ses exigences en ce qui concerne :**

- **la continuité et l'autosuffisance à long terme des projets et des sociétés qu'elle finance;**
- **l'utilisation de l'argent des subventions lorsque l'accord entre la société et la Commission prend fin.**

Commentaire de la Commission : En ce qui concerne le premier point de la recommandation, la CEIC tient à préciser qu'elle n'entreprend plus de projets d'entreprise (financement direct de projets commerciaux) et que, dans le cas des projets déjà en marche, elle travaille actuellement à préciser les normes qui serviront à mesurer les progrès réalisés par les entreprises en matière d'autosuffisance. Ainsi, les projets seront liés à des objectifs de rendement plus précis. Les décisions que prendra la CEIC, pour ce qui est de cesser ou de continuer de financer des projets, deviendront plus objectives.

En lançant le Développement des collectivités, la CEIC a précisé la durée du financement des Centres d'aide aux entreprises et des sociétés CLE existantes. En vertu du Développement des collectivités, par exemple, un Centre d'aide aux entreprises peut être financé pendant une période maximale de 5 ans, sous réserve d'une étude et d'une approbation annuelles, après quoi le financement par le fédéral cessera.

On s'attend à ce que, durant cette période, la collectivité détermine l'importance des avantages que le Centre d'aide aux entreprises lui a apportés et continue d'exploiter le centre à partir d'autres sources de financement. La CEIC estime que le maintien du service est une question d'initiative locale. Que le centre maintienne le même nombre de services, l'augmente ou le diminue dépendra largement de l'intérêt manifesté par la collectivité.

Quant au deuxième point, l'entente de la CEIC exigera, comme avant, que le centre soit constitué en société sans but lucratif. Cette exigence a pour effet de s'assurer qu'advenant une liquidation, l'actif de la société ne puisse pas être transféré à des particuliers. Il doit être transmis à une autre société sans but lucratif. Néanmoins, la CEIC reverra comment un centre doit utiliser les subventions à la fin de l'entente.

La CEIC aimerait faire observer que le développement communautaire entrepris aux termes du Programme de CLE est une entreprise risquée. Cette assertion s'appuie sur l'expérience d'autres pays et sur celle du secteur privé au Canada en ce qui a trait au contrôle des projets nouveaux. Il n'y a pas de formule simple qui permette de mesurer l'autosuffisance des projets.

Surveillance et suivi

6.131 Les modalités d'application du Programme de CLE, approuvées par le Conseil du Trésor, constituent la base pour le contrôle et le suivi des contributions et subventions versées. À la suite d'une observation du vérificateur général dans son Rapport annuel de 1983 au sujet du manque de contrôle financier dans trois programmes de création d'emplois, dont CLE, la Commission a publié en septembre 1985 un guide national sur le contrôle des accords de subventions et de contributions.

6.132 Pour l'ensemble des projets et des sociétés examinés, la Commission avait effectivement mené des activités de contrôle. Les propositions étaient bien préparées. La Commission avait généralement obtenu les autorisations nécessaires. Elle avait respecté les limites permises au titre des contributions et des subventions ainsi que les modalités de paiement.

6.133 Notre vérification nous a permis de relever certains cas de non-observation au sujet des états financiers, des visites de contrôle financier, du contrôle des dépenses et des recettes, et des projets bénéficiant de financement d'autres sources :

- La moitié des dossiers des projets d'entreprise que nous avons examinés ne contenaient pas tous les états financiers vérifiés qu'exigent les modalités du programme.

- Dans 11 des 71 dossiers examinés, il n'y avait pas de rapports des visites financières de l'agent de programme, comme cela est requis.

- Dans les rapports de visites financières, on n'indiquait pas les dépenses et les recettes qui devaient être examinées par l'agent de programme; les revues effectuées n'indiquaient pas l'envergure des dépenses vérifiées. On n'avait

donc pas d'assurance que les fonds versés par le Programme de CLE étaient utilisés à bon escient.

- Pour 11 des 21 dossiers d'entreprise que nous avons vérifiés, on ne mentionnait pas dans les rapports de visites financières si l'agent de projet avait vérifié que toutes les recettes reçues avaient été enregistrées dans les livres du promoteur. Il n'était donc pas possible d'établir si certaines recettes, qui n'étaient pas aux livres, auraient pu diminuer la contribution financière du Programme de CLE.

- Certains projets CLE recevaient des fonds d'autres programmes de la Commission, d'autres ministères fédéraux et provinciaux, et d'autres organismes. Dans les cas de ce genre, les emplois créés par un même projet risquaient d'être déclarés par plus d'un programme.

- Dans les dossiers de 16 projets d'entreprise et d'infrastructure sur 46, l'existence d'un financement d'autres sources n'était pas déclaré dans la proposition du promoteur ou dans l'accord entre la CEIC et le promoteur. La Commission ne pouvait donc pas contrôler l'incidence de sa contribution sur le projet global et les résultats de cette contribution.

6.134 La Commission devrait se conformer aux exigences qu'elle s'est imposée en matière de contrôle et de suivi et s'assurer de contrôler les résultats que donne sa contribution dans les projets qui bénéficient d'autres sources de financement.

Commentaire de la Commission : La CEIC examinera la mesure dans laquelle elle respecte les exigences qu'elle s'est imposées en matière de contrôle et de suivi des projets. Il y a eu des erreurs et les exigences n'ont peut-être pas toujours été suivies uniformément dans l'ensemble de la vaste organisation décentralisée qu'est la CEIC.

Pour ce qui est du second point, la CEIC rembourse sous forme de contribution certaines dépenses précises inscrites au budget des projets. En vertu du Développement des collectivités, on accordera encore plus d'importance au partage des responsabilités pour le développement local et il faut, à tout le moins, que l'information sur les programmes indique clairement les activités des partenaires de la CEIC.

Cas nº 5 - Fabrication de cercueils

De 1982 à 1986, la CEIC a versé des contributions de l'ordre de 395 976 $ pour qu'une organisation établisse une entreprise viable de fabrication et de mise en marché de cercueils en fibre de verre et crée ainsi des emplois permanents. À ce jour, l'entreprise n'a vendu qu'un seul cercueil au prix de 400 $ (voir les paragraphes 6.135 à 6.141).

Remarques : **Manque d'analyse technique et financière quant à la viabilité de l'entreprise lors de l'évaluation de la proposition; manque de capacité technique pour dépister et corriger les problèmes d'ordre financier, de production et de mise en marché; objectifs en matière de création d'emplois permanents non réalisés.**

Explication et observations

6.135 En 1982, une organisation recevait une contribution de 21 073 $ afin d'effectuer une étude sur l'opportunité de créer une entreprise. Cette étude allait conduire à la création d'une compagnie de fabrication de cercueils en fibre de verre. Selon un accord couvrant l'exercice 1983-1984, la CEIC allait fournir un financement jusqu'à concurrence de 213 000 $. En réalité, le démarrage du projet se fit de façon boiteuse et la CEIC versa une contribution de 7 000 $ seulement.

6.136 Au cours d'une période de quatre ans, la Commission a versé 395 976 $ à cette compagnie à partir de trois programmes différents et de sa réserve ministérielle.

6.137 L'objectif des projets d'entreprise est de créer des entreprises susceptibles de devenir viables et, partant, de créer des emplois permanents.

6.138 À la lumière des données au dossier, il y a lieu de mettre en doute la qualité de l'évaluation initiale et des évaluations annuelles des propositions du projet, aussi bien sur le plan financier que sur le plan du potentiel de viabilité d'une telle entreprise dans un secteur essentiellement traditionnel.

6.139 En 1984-1985, la première année de fonctionnement réel, la CEIC versa 197 292 $. On avait prévu des ventes de 49 910 $ et le promoteur devait investir 51 250 $ dans le projet. Or, la seule recette enregistrée au cours de l'année fut un revenu d'intérêt de 5 689 $. L'entreprise a connu toutes sortes de difficultés de production et de mise en marché.

6.140 En janvier 1985, les représentants de la Commission reconnaissaient que le projet éprouvait de graves problèmes financiers. Néanmoins, la compagnie présenta une proposition de financement pour une période supplémentaire et on retrouve dans le procès-verbal du Comité régional d'évaluation, en date du 27 février 1985, (traduction) "Le Comité régional d'évaluation, en examinant la proposition, ne s'est pas dit inquiet et a recommandé le financement de (nom de la compagnie) pour une deuxième année". La CEIC accorda une contribution supplémentaire de 132 036 $. Les gestionnaires de programme de la région exigèrent toutefois des analyses mensuelles du budget, ainsi que des rapports sur les activités de vente. Au dossier, nous avons retrouvé un seul rapport de ventes, pour avril 1985. L'accord stipulait que les dépenses, d'un total de 403 024 $, seraient en partie défrayées grâce à des ventes de 256 320 $. Cependant, la compagnie n'a vendu qu'un seul cercueil ... 400 $. La Commission a déclaré le projet non viable en juin 1985 et a cessé ses contributions en janvier 1986.

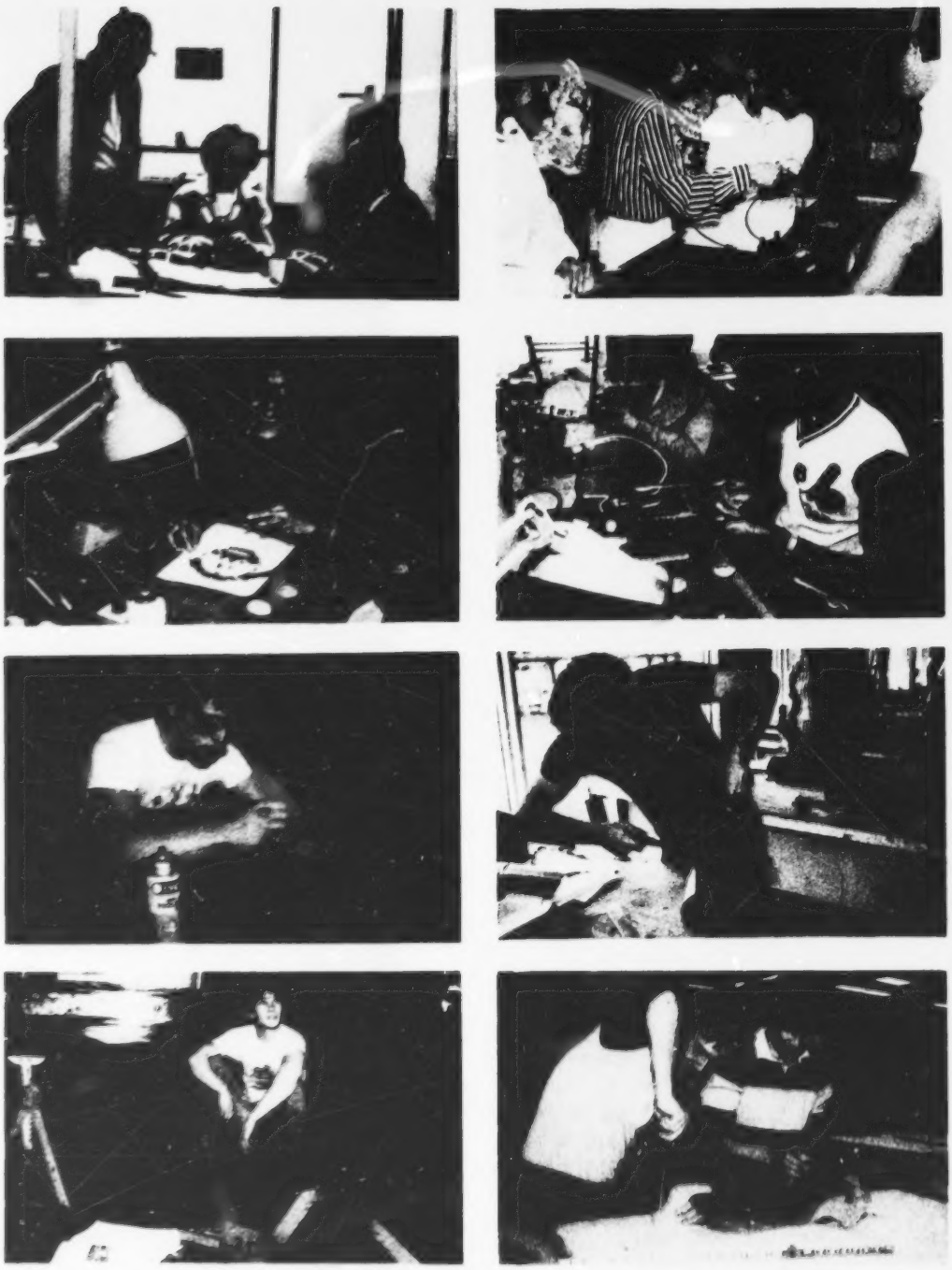
6.141 Au moment de notre visite au promoteur, au début de 1986, il restait seulement deux employés sur les 10 emplois permanents que l'entreprise devait créer.

Programme national de formation en établissement

Introduction

6.142 Depuis cinq ans, le Programme national de formation en établissement est le plus important programme de la CEIC après le Compte d'assurance-chômage. Plus de 200 000 Canadiens suivent chaque année des cours de formation des adultes grâce aux cours de formation achetés par le gouvernement fédéral auprès des écoles provinciales de formation professionnelle, des collèges et des instituts techniques. Il arrive souvent que les stagiaires reçoivent une allocation pendant leur formation à plein temps ou à temps partiel. Les participants peuvent suivre divers cours, notamment des cours de formation professionnelle (p. ex. : soudure, secrétariat, cuisine), de formation linguistique, de perfectionnement en mathématiques, en sciences et en communication, de formation préparatoire au travail, ou d'apprentissage.

6.143 En 1985-1986, 151 000 Canadiens ont participé à plein temps au Programme national de formation en établissement alors que 55 000 y ont participé à temps partiel. Environ 14 millions de jours de formation ont été achetés au coût de 521 042 000 $. Cette somme représente 56,5 p. 100 des crédits relatifs au programme; le reste est formé des sommes versées aux bénéficiaires, soit sous forme d'allocations de formation (153 623 000 $), de prestations d'assurance-chômage versées en vertu de l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage (234 800 000 $) ou d'indemnités de déplacement (12 177 000 $).



Le Programme national de formation en établissement de la CEIC, conçu pour augmenter les possibilités d'emploi et la rémunération des gens, a coûté 921 642 000 $, en 1985-1986 (voir le paragraphe 6.143).

Situation actuelle

6.144 Depuis le 1er avril 1986, le Programme national de formation en établissement n'existe plus comme tel; la formation en établissement fait désormais partie intégrante du Programme de planification de l'emploi. Il faudra conclure de nouvelles ententes avec les provinces afin de préciser cette intégration. Les ententes, conclues en 1982 entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires en vertu de la Loi nationale sur la formation, devaient expirer en mars 1985, mais elles ont été prolongées jusqu'à la fin de mars 1986.

Étendue de la vérification

6.145 Nous avons vérifié le Programme national de formation en établissement, énoncé dans la Loi nationale sur la formation, pour les 10 provinces canadiennes. Nous avons examiné, plus précisément :

- les méthodes de planification et de répartition des ressources budgétaires;
- les négociations menées au sujet du prix des cours et du paiement des cours achetés;
- les procédés employés pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport;
- la sélection des stagiaires et le paiement des allocations de formation.

6.146 Nous avons demandé à la Commission d'organiser des rencontres avec des représentants des gouvernements provinciaux. Nous en avons eu avec toutes les provinces sauf le Québec et la Colombie-Britannique, car de nouveaux accords étaient en cours de négociation avec ces deux provinces.

6.147 Lorsque nous avons examiné la façon de procéder pour choisir les stagiaires en vertu du programme et pour verser les allocations aux stagiaires admissibles, nous avons surtout étudié la question du soutien du revenu. En Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, nous avons visité les administrations régionales de la CEIC, et trois Centres d'emploi du Canada qui se consacrent à la formation.

Objectifs du programme

6.148 Conformément aux objectifs énoncés dans la Loi nationale sur la formation, le programme a pour but d'assurer une "formation professionnelle qui favorise l'adaptation des qualifications professionnelles de la population active aux besoins et à l'évolution de l'économie et augmente les chances d'emploi ou de rémunération." La Commission tient compte de ces objectifs lorsqu'elle achète des cours de formation. Les décisions d'achat sont cependant prises conjointement par les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, par l'intermédiaire de divers comités mixtes.

6.149 Dans ses rapports, la Commission fait plus particulièrement état du taux de réussite de son programme dans le contexte de la formation professionnelle, puisque ce type de formation est directement lié aux objectifs du programme. En 1984-1985, 37 p. 100 des stagiaires à plein temps ont reçu une formation professionnelle et 30 p. 100 ont reçu une formation en apprentissage. Quant aux autres stagiaires, ils ont suivi des cours de formation générale, de formation linguistique et d'orientation professionnelle.

6.150 Nous avons constaté que les mesures utilisées par la Commission comportaient certaines limites (voir la section intitulée Évaluation du programme). Les résultats ci-après, obtenus en 1984-1985, alors que le taux de chômage était élevé, dénotent quelques difficultés à atteindre les objectifs.

- **Succès à répondre aux besoins du marché du travail**
  - Vingt-sept pour cent des stagiaires ont reçu une formation professionnelle dans des professions jugées d'importance nationale parce qu'elles connaissent ou pourraient connaître une pénurie de main-d'oeuvre.
  - Selon la plus récente évaluation, plus de 50 p. 100 des cours de formation professionnelle visent des professions où il y a surplus au moment où les stagiaires terminent leur formation.
  - Quarante-quatre pour cent des stagiaires en formation professionnelle n'avaient toujours pas trouvé d'emploi 90 jours après avoir terminé leur formation. Parmi ceux qui travaillaient, seulement la moitié oeuvrait dans des domaines directement liés à la formation reçue.
- **Amélioration des chances d'emploi et de la rémunération**
  - L'évaluation de programmes portant sur les stagiaires de 1983 a permis de constater, qu'en règle générale, les cours de formation professionnelle ne permettent pas d'augmenter considérablement les chances d'emploi et la rémunération des stagiaires.

6.151 La Loi nationale sur la formation précise les objectifs du programme au palier fédéral; cependant, le programme exige la collaboration des provinces et des territoires, conformément aux douze accords bilatéraux conclus en vertu de la loi. Ces accords stipulent qu'un montant garanti sera affecté à la formation, peu importe les besoins du marché du travail, limitent la quantité de cours qui peuvent être achetés auprès d'établissements privés et précisent que toutes les décisions relatives au programme doivent être prises par consensus du gouvernement fédéral et de chaque gouvernement provincial ou administration territoriale.

6.152 Bien que les gouvernements provinciaux partagent les objectifs de la Commission pour ce qui est de répondre aux besoins du marché du travail et d'augmenter les chances individuelles d'emploi et de rémunération, ils ont également comme objectif d'offrir un programme stable et permanent de formation en établissement. Pour assurer le financement de ces structures de formation, les gouvernements provinciaux et les

administrations territoriales se fient de plus en plus sur les achats de cours par le gouvernement fédéral. On estime les achats de cours par le fédéral à environ un quart des coûts de fonctionnement des collèges communautaires et des établissements de formation professionnelle.

Planification et répartition des ressources budgétaires

6.153 Conformément aux accords bilatéraux, la planification et l'achat de cours doivent faire l'objet d'un consensus entre les parties en cause. Notre vérification a permis d'examiner le processus fédéral de planification et de répartition des ressources budgétaires dans le cadre des accords conclus avec les provinces.

6.154 Dans toutes les régions, nous avons constaté que l'analyse du marché du travail et le taux de réussite des anciens participants servaient, dans une certaine mesure, à sélectionner les cours à acheter. Toutefois, on n'a pas évalué l'utilité ou l'incidence de ces données sur les achats de cours.

6.155 Nous avons relevé un certain nombre de facteurs, dont il est question ci-après, qui compliquent la tâche de s'assurer que les fonds qui sont utilisés pour l'achat de cours le sont à bon escient. C'est le cas, notamment, de la méthode de répartition des ressources budgétaires, de l'incidence des promesses d'achat sur les budgets de l'année courante, ainsi que de l'absence de directives claires et cohérentes de l'administration centrale concernant l'achat de cours reliés aux professions d'importance nationale.

6.156 **Répartition des ressources budgétaires.** Nous avons examiné le processus employé en 1985-1986 pour répartir les ressources budgétaires afin de déterminer dans quelle mesure on a tenu compte des objectifs du programme lors de cette répartition. Or, nous avons constaté que la garantie de verser un minimum de 90 p. 100 de l'allocation de l'année précédente, prévue dans les accords conclus avec les provinces, constituait le plus important facteur à influer sur la répartition des ressources budgétaires. La Commission exerce un pouvoir discrétionnaire uniquement pour la répartition de fonds au-delà du minimum garanti. Le montant de cet excédent est indiqué ci-après.

	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Ressources (en millions de dollars)	490,2	523,9	522,2	522,5
Pourcentage au-dessus du montant garanti	8,8	7,6	7,9	9,6

6.157 La Commission a établi une série de critères, fondés sur le rendement, en vue de répartir les fonds entre les provinces et les territoires pour 1984-1985 et 1985-1986. Bien que ces critères aient été appliqués lors de la répartition des ressources budgétaires en 1984-1985, en 1985-1986, ils n'ont pas été utilisés de la façon indiquée aux gestionnaires. Par suite de décisions prises par des sources externes, l'allocation a permis aux provinces

d'obtenir un montant au moins égal à leurs crédits de base pour 1984-1985. En fait, la méthode de répartition employée en 1985-1986 consistait à prendre des fonds, 13,5 millions de dollars environ, aux provinces qui avaient respecté les critères en matière de rendement pour les remettre aux provinces qui ne les avaient pas respectés.

6.158 Incidence des promesses d'achat sur les budgets de l'année courante. Dans certaines régions, les sommes consacrées chaque année aux achats sont fonction des "obligations morales" que croient avoir les gestionnaires de programmes d'acheter des cours auprès des établissements de formation qui ont été financés par la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles. Cette Caisse était un programme distinct, régi par la Loi nationale sur la formation, visant à assurer la construction de locaux et l'achat de matériel pour la formation liée aux professions d'importance nationale. Il n'y avait aucune obligation légale d'acheter des cours auprès des établissements qui avaient déjà bénéficié de subventions si ces établissements ne respectaient pas les critères du programme de formation.

6.159 Nous avons constaté que les écarts les plus importants entre les besoins du marché du travail et les achats de cours étaient liés aux achats effectués auprès de certains établissements établis en vertu de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles entre 1982 et 1985. Nous avons relevé un certain nombre de cas où la formation n'était plus nécessaire dans des professions où il y avait toutefois eu auparavant une pénurie de travailleurs. Dans d'autres cas, une formation semblable à celle offerte pouvait être obtenue auprès d'autres établissements, à un coût moindre. Dans ces cas, les achats se poursuivaient en raison d'un engagement moral envers les établissements en question. Vous trouverez quelques exemples dans les paragraphes qui suivent.

	Prix par jour en 1985-1986	
	Établissement financé par la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles	**Établissement provincial comparable**
Colombie-Britannique	120 $	52 $
Saskatchewan	200 $	55 $
Manitoba	70 $	41 $

6.160 En Colombie-Britannique, un centre de formation était financé par la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles sous forme d'entreprise privée à but non lucratif, afin d'offrir des cours spécialisés en métallurgie. Or, en raison de changements dans l'économie et dans l'industrie, ces cours ne sont plus offerts. Le centre continue cependant d'exister, et il offre des cours que d'autres établissements donnent à un coût inférieur.

6.161 En Saskatchewan, un institut de formation technique a été constitué en société sans but lucratif et a reçu de l'aide financière de diverses sources fédérales, notamment la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles (2 millions de dollars) et le Programme de subventions et contributions pour la création d'emplois (115 000 $). Cet

institut, établi par des autochtones, avait pour but de former des autochtones dans les secteurs du pétrole et du gaz. Or, la demande de travailleurs dans ce domaine a baissé considérablement. En raison des coûts liés à l'élaboration des cours, le coût de la formation offerte par l'institut en 1985-1986 correspondait à près de quatre fois le coût d'une formation semblable dans un autre établissement. Selon les prévisions pour 1986-1987, les coûts devraient alors s'établir à deux fois ceux des autres institutions.

6.162 Au Manitoba, on a fondé un centre de formation technique par le biais de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles. La formation y est assurée par une entreprise privée, mais elle est administrée par la province. Le centre a été créé en vue de répondre aux besoins prévus en matière de formation en informatique. Or, les besoins à ce chapitre ont changé, d'où une formation qui coûte 29 $ de plus par jour que toute autre formation semblable offerte par d'autres établissements provinciaux.

6.163 Dans certaines régions, nous avons constaté que le fait de respecter ces "obligations morales" donnait lieu à des achats peu économiques et réduisait les achats qui auraient pu être faits par ailleurs pour répondre aux besoins courants du marché du travail.

6.164 La Commission devrait s'assurer que l'achat des cours respecte les critères courants en matière d'achats, et que l'impression d'obligations morales ne donne pas lieu à des achats qui ne respectent pas ces critères.

Commentaire de la Commission : La Commission est d'accord avec l'esprit de cette recommandation. En vertu du Programme de planification de l'emploi, le problème des obligations morales présumées sera résolu puisqu'il n'est pas prévu d'aide en capital semblable à celle que procurait la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles.

Il convient toutefois de souligner que l'égalité d'accès à la formation pour les membres des groupes cibles fait partie des critères d'achat actuels et que les "obligations morales" sont souvent, en réalité, une simple question d'équité. Des mesures transitoires seront prises jusqu'à la fin de l'exercice 1986-1987 pour permettre aux établissements de s'adapter, mais on se conformera désormais aux critères applicables aux programmes de Planification de l'emploi, notamment au critère d'égalité des chances.

6.165 Absence de directives claires et cohérentes venant de l'administration centrale. Les décisions d'achat de cours particuliers sont régies par la répartition des ressources budgétaires, le processus fédéral-provincial de détermination des besoins en formation, et les instructions fournies par l'administration centrale aux gestionnaires de programmes en vue des négociations. D'après la Loi nationale sur la formation, une profession d'importance nationale est une profession où l'on s'attend à une pénurie de main-d'oeuvre suffisamment grave pour justifier une intervention spéciale. En 1984-1985, 27 p. 100 des stagiaires en formation professionnelle suivaient des cours reliés à des professions d'importance nationale.

6.166 La liste initiale, dressée en 1982-1983, faisait état de 47 professions d'importance nationale. L'administration centrale n'a jamais fixé d'objectif précis quant au nombre de stagiaires devant recevoir une formation liée à ces professions, mais elle encourage l'achat de ce type de cours de formation par le processus de répartition des ressources budgétaires.

6.167 Les gestionnaires régionaux de la CEIC ne perçoivent pas tous de la même façon le rôle de la liste dans l'achat des cours de formation professionnelle. Au Québec, par exemple, la liste ne constituait qu'un élément dans les décisions d'achat; en Ontario, le comité mixte a établi un objectif régional précis. La liste a été utilisée différemment dans chaque région, d'où les différences au niveau des achats de cours, et ce malgré la priorité qu'on lui accordait.

6.168 Jusqu'en mars 1984, la liste des professions d'importance nationale était distribuée aux régions au début de chaque exercice, alors que la planification annuelle venait de prendre fin. En conséquence, il était impossible d'en tenir compte pour les achats de l'année en cours. En 1985-1986, les gestionnaires régionaux de la CEIC n'étaient pas sûrs de la validité de la liste des professions d'importance nationale qu'on leur avait distribuée puisqu'il s'agissait d'une liste préliminaire apportant des révisions à la liste de 1984-1985. Les régions n'ont pas reçu de liste finale, dûment approuvée.

6.169 La liste des professions d'importance nationale, susceptibles d'être frappées d'une pénurie suffisamment grave pour justifier des programmes spéciaux de formation, devrait être mise à jour, dûment approuvée et distribuée à temps pour être utilisée au moment de la planification des achats. La Commission devrait donner aux gestionnaires des instructions claires et précises quant à l'utilisation de cette liste.

> *Commentaire de la Commission : La CEIC met déjà en oeuvre l'essentiel de cette recommendation dans les nouvelles procédures liées au Programme de planification de l'emploi. Le nouveau processus est axé sur la désignation de professions d'importance régionale.*

Négociation du prix des cours et paiements aux provinces

6.170 Les accords de formation précisent les méthodes d'administration des programmes, y compris la méthode de paiement et la négociation annuelle du prix des cours et des frais d'administration. Par négociation, le gouvernement fédéral essaie d'acheter le plus grand nombre de jours de formation possible pour répondre aux objectifs du programme de la Commission, et de s'assurer que les prix fixés par le gouvernement provincial concerné sont raisonnables, que seuls les frais admissibles sont inclus, et qu'il obtient un bon rapport qualité-prix.

6.171 Les provinces et les territoires sont tenus de présenter, dans un délai de 12 à 18 mois après la fin de chaque exercice, des états financiers certifiés sur lesquels sont fondées les négociations ultérieures des prix et qui, dans certaines provinces, permettent également d'ajuster les paiements insuffisants ou de recouvrer les paiements en trop.

Négociation du prix des cours

6.172 Les accords de formation prévoient le versement, aux provinces et aux territoires, d'un montant aussi près que possible du coût réel du cours, soit par une certification des coûts, soit par la négociation d'un prix fixe. Comme plus de 90 p. 100 des fonds sont garantis par les accords, et comme les cours sont achetés presque exclusivement auprès des gouvernements provinciaux, le paiement du coût réel des cours n'incite pas les provinces et les territoires à offrir des cours à meilleur prix. Les gestionnaires régionaux n'analysent pas systématiquement les autres options possibles.

6.173 Dans notre Rapport de 1978 (paragraphe 14.37), nous recommandions à la Commission de resserrer son processus de négociation sur les prix des cours en obtenant des renseignements plus appropriés sur les frais et en renforçant les compétences financières des équipes de négociation. En 1980, en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, la Commission établissait des lignes directrices concernant la négociation annuelle des prix et demandait aux agents régionaux des finances de participer plus activement aux négociations, conformément aux lignes directrices énoncées dans le Guide d'administration financière de la Commission. Les accords conclus en 1982 en vertu de la Loi nationale sur la formation stipulaient que les provinces devaient fournir des données pertinentes sur les prix ainsi que des documents de planification à la Commission.

6.174 Les lignes directrices élaborées en 1980, en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, n'ont pas été mises à jour. En outre, elles n'ont pas été respectées par toutes les régions. Ainsi, à Terre-Neuve, au Québec et en Colombie-Britannique, on se contentait de vérifier si l'augmentation de prix demandée par la province semblait raisonnable. De plus, les bureaux régionaux ne disposaient d'aucun renseignement sur les prix approximatifs ni sur les éléments qui composaient ces coûts et dont ils auraient pu se servir comme points de repère pour déterminer si les prix fixés par les provinces étaient raisonnables.

6.175 La Commission devrait mettre à jour et faire respecter ses lignes directrices sur la négociation des prix et l'administration des accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de formation.

Commentaire de la Commission : La Commission prévoit mettre à jour ses lignes directrices, compte tenu surtout des nouveaux accords en voie de négociation.

6.176 La Commission devrait inclure dans ses lignes directrices des données-repères sur les prix pour chaque catégorie de cours de formation, afin de permettre aux bureaux régionaux de déterminer si les prix fixés par les provinces sont raisonnables.

Commentaire de la Commission : La Commission s'est abstenue de fixer des repères pour négocier le prix des cours avec les provinces à cause des différences d'une province à l'autre et du fait que les accords de formation reconnaissent que les éléments qui composent les coûts inhérents aux cours offerts relèvent des provinces. La grande diversité des méthodes pédagogiques, des brevets

d'enseignement, des charges d'enseignement, etc. empêchent pratiquement la normalisation sur le plan national. Toutefois, des statistiques sur le coût réel des cours, par type de formation dans chaque région, sont transmises à tous les bureaux régionaux. La CEIC tendra plutôt, graduellement, à distribuer un pourcentage accru de fonds destinés à la formation en établissement, par l'intermédiaire de parrains de projets et d'intervenants du secteur privé, afin de mieux laisser les forces du marché jouer librement sur l'achat des cours.

Non-conformité aux accords de formation

6.177 Nous avons relevé des cas où la Commission et les provinces n'ont pas respecté les accords de formation. Dans un cas, notamment, la Commission a omis de respecter le délai convenu pour informer les provinces de la répartition annuelle des ressources budgétaires de l'exercice suivant. La CEIC a également, avant l'exercice 1985-1986, effectué des ajustements à partir de certifications de coûts qui ne suivaient pas les méthodes précisées dans les accords conclus avec la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan. Dans d'autres cas, les paiements dépassaient les plafonds fixés ou portaient sur des achats dont les taux n'avaient pas été approuvés.

6.178 **Réception de la certification des coûts.** Dans notre Rapport de 1978 (paragraphe 14.161), nous faisions remarquer que la certification des coûts "...arrive parfois avec des retards importants..." et que, dans certaines provinces, les coûts n'étaient pas toujours certifiés par un vérificateur indépendant. La situation ne s'est guère améliorée depuis. Dans plusieurs cas, la Commission n'a rien pour s'assurer de l'exactitude et de l'admissibilité des coûts que demandent les provinces.

6.179 **La Commission devrait veiller à se conformer aux accords de formation conclus avec les provinces.**

Commentaire de la Commission : Bien qu'elle reconnaisse ne pas s'être entièrement conformée à tous les détails de chaque accord de formation, la CEIC croit néanmoins que l'incidence d'un tel manque de conformité est négligeable. Certaines modalités qui ont entraîné des dérogations aux méthodes convenues ont été retirées du modèle d'accord en voie de négociation. En règle générale, les nouveaux accords sont plus courts et plus simples que les anciens. À partir de 1986-1987, les prix des cours seront fermes et définitifs dans toutes les provinces (territoires), ce qui élimine en grande partie l'utilité de la certification des coûts.

Procédés pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport

6.180 Nous avons examiné les systèmes en place pour mesurer de façon continue et périodique l'efficacité du Programme national de formation en établissement.

Mesure continue de l'efficacité du programme

6.181 Divers indicateurs de rendement sont utilisés régulièrement, par le biais du système des rapports de gestion. Parmi ceux-ci, mentionnons le nombre de jours de formation, le nombre de stagiaires pour les divers types de formation, le nombre de cours achetés pour la formation dans des professions d'importance nationale, et le suivi effectué auprès des stagiaires 90 jours après la fin de leur formation. Ce suivi constitue l'une des principales mesures de l'efficacité quant à l'intégration des stagiaires au marché du travail, et la Commission s'en sert pour rédiger ses rapports internes, ses rapports au Parlement, planifier les achats de cours et répartir ses ressources budgétaires.

6.182 Les gestionnaires de programmes, surtout dans les provinces, estiment que le suivi est effectué trop tôt pour permettre de bien mesurer les résultats. Selon une évaluation de programme de la Commission, le suivi après 90 jours ne permet pas de bien prédire le taux de réussite à long terme. Les évaluateurs ont constaté que, pour les mêmes participants, le suivi après 90 jours avait très peu de liens avec les résultats du sondage effectué pour l'évaluation environ 16 mois après la fin des cours.

6.183 Il faudrait améliorer les indicateurs de rendement, ou retarder le suivi, pour mieux mesurer les résultats en terme d'emploi à long terme des stagiaires. Cela est d'autant plus important que les indicateurs servent à prendre des décisions relativement aux achats de cours et à la répartition du budget.

6.184 Pour mesurer de façon continue l'efficacité du programme, la Commission devrait envisager de retarder le suivi effectué après la formation afin de mieux évaluer l'expérience sur le marché du travail.

Commentaire de la Commission : La CEIC préférerait deux suivis à l'approche recommandée : un à court terme et l'autre à long terme. Certaines des critiques à l'égard du suivi après 90 jours sont valables, mais ce sondage constitue toujours un outil indispensable pour les décisions prises plutôt à court terme. Un sondage effectué après une longue période ne fait que retarder les réponses. Un suivi après douze mois a été effectué dans le passé pour enrichir les renseignements fournis par les contrôles à court terme et il deviendra partie courante du suivi des résultats des programmes de la Planification de l'emploi. Il en résultera une méthode complète de contrôle qui sera sans précédent au Canada.

Évaluation du programme

6.185 Le Programme national de formation en établissement a fait l'objet de trois évaluations au cours des quatre dernières années. Deux de ces évaluations étaient fondées sur un échantillon de stagiaires ayant reçu une formation en 1978-1979 en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, alors que la troisième était fondée sur un échantillon de stagiaires ayant reçu une formation en 1983-1984, principalement en vertu de la Loi nationale sur la formation. Nous avons examiné la plus récente évaluation, fondée sur une enquête menée auprès de stagiaires 16 mois après la fin de leur formation. Cette évaluation avait pour but de mettre à jour et de compléter les évaluations antérieures.

6.186 Les évaluateurs ont surtout cherché à savoir si les objectifs de la Commission étaient atteints à l'échelle nationale. Dans ses lignes directrices, le Conseil du Trésor recommande l'examen de toutes les questions pouvant être soumises à une évaluation avant de définir le domaine d'évaluation. Cependant, l'étendue de l'évaluation a été établie sans détermination préalable de toutes les conséquences, prévues ou non, que le programme pouvait avoir. Par exemple, on aurait pu mesurer l'économie attribuable à la formation en termes de prestations d'assurance-chômage. Par ailleurs, comme l'évaluation a été entreprise peu après l'adoption de la Loi nationale sur la formation, on aurait pu établir ou analyser les liens entre les objectifs prévus par cette loi et d'autres objectifs du programme, notamment les objectifs énoncés dans les accords de formation.

6.187 Les gestionnaires de programme au niveau des provinces estiment que l'évaluation n'a pas tenu compte de leurs objectifs, soit mettre sur pied des établissements de formation professionnelle stables et fournir une population active mieux formée. Ces objectifs provinciaux, qui ont joué dans bon nombre d'achats de cours prévus dans les accords, n'étaient pas inclus à titre de questions d'évaluation.

6.188 La réalisation du programme est fondée sur la collaboration fédérale-provinciale. L'étendue de l'évaluation, fondée sur l'examen des objectifs fédéraux, n'a pas englobé pleinement toutes les activités qui sont décrites dans les accords et qui se déroulent chaque jour dans les régions.

6.189 Les conclusions de l'évaluation s'appliquent généralement à tous les stagiaires au pays. Le rapport n'indique pas s'il y a des exceptions en ce qui concerne les principales constatations. Ainsi, l'examen des professions pour lesquelles il y a surplus de main-d'oeuvre est fondé uniquement sur les résultats pour l'ensemble du Canada et ne tient pas compte des données régionales sur la population active. L'analyse est également fondée sur des classifications générales qui peuvent comprendre à la fois des professions en demande et d'autres où il y a surplus. De même, la conclusion voulant que la formation n'ait amené aucune amélioration marquée des possibilités d'emploi ou de la rémunération s'applique en règle générale à tous les programmes de formation offerts. L'analyse contenue dans le rapport ne cherche pas à isoler l'incidence de la formation en établissement pour divers groupes de stagiaires, dans chaque province, susceptibles d'avoir bénéficié de leur participation au programme.

6.190 La CEIC devrait veiller à ce que les prochaines évaluations du programme soient suffisamment générales pour inclure un examen des objectifs du programme, un relevé complet des résultats du programme et une analyse qui fasse ressortir les différences régionales.

> *Commentaire de la Commission : La CEIC convient qu'une évaluation idéale devrait être à la fois générale et précise pourvu qu'elle permette de mieux comprendre les faiblesses et les points forts des programmes, qu'elle indique les mesures correctives à prendre de façon raisonnablement concluante et qu'elle le fasse en justifiant le coût du processus. La CEIC s'est engagée à cet égard et tiendra compte des recommandations des vérificateurs pour améliorer le processus. À son avis, la récente évaluation est un excellent exemple d'une*

approche qui a été complète et suffisamment ponctuelle pour faire une différence. Les résultats de l'évaluation ont influencé le nouvel accord.

Sélection des stagiaires et versement des allocations

6.191 En 1984-1985, 95 p. 100 des stagiaires en formation à plein temps ont reçu un soutien de revenu sous forme d'allocations de formation ou de prestations d'assurance-chômage. Les dépenses totales à ce chapitre ont été de 345 millions de dollars.

Soutien de revenu

Stagiaires à plein temps	1984-1985
Nombre initial de stagiaires	153 646
Nombre de stagiaires bénéficiant d'un soutien de revenu	146 213
Prestations d'assurance-chômage versées aux stagiaires	227,2 millions de dollars
Allocations de formation versées aux stagiaires	117,8 millions de dollars
Soutien de revenu - Total	345 millions de dollars

6.192 Ce sont les conseillers des Centres d'emploi du Canada (CEC) qui choisissent tous les stagiaires sauf les apprentis, ces derniers étant choisis par les provinces. Presque tous les stagiaires à plein temps sont admissibles à un soutien de revenu pendant leur formation, que ce soit en vertu de la Loi nationale sur la formation ou de la Loi sur l'assurance-chômage. Depuis septembre 1985, les stagiaires à temps partiel qui reçoivent plus de 10 heures de formation par semaine sont également admissibles à un soutien de revenu.

Observation des critères fixés pour la sélection des stagiaires

6.193 Nous avons examiné le processus en place pour contrôler les décisions des conseillers en ce qui concerne la sélection des stagiaires, ainsi que les dossiers des stagiaires, afin de déterminer si les critères d'admissibilité énoncés dans la Loi nationale sur la formation étaient respectés. D'après ces critères, les candidats choisis doivent être des adultes qui ont quitté l'école depuis au moins 12 mois, et le cours choisi doit répondre aux besoins du stagiaire et lui permettre éventuellement d'augmenter ses chances d'emploi et sa rémunération.

6.194 Nous avons constaté qu'on appliquait généralement des méthodes de contrôle élaborées par les régions et que l'on cherchait à améliorer le contrôle. Les conseillers sont au courant des critères d'admissibilité énoncés dans la Loi nationale sur la formation et, dans l'ensemble, ils les comprenaient bien et les appliquaient.

Déclarations des stagiaires

6.195 Pour inscrire un candidat à un cours et inclure son nom sur la liste des bénéficiaires d'allocations, le conseiller doit remplir un formulaire dans lequel il indique si

le stagiaire reçoit un salaire, des prestations d'assurance-chômage ou d'autres formes de revenus, quel est le revenu du conjoint, etc. Ces données permettent de déterminer l'admissibilité aux allocations, ainsi que le montant de celles-ci, le cas échéant.

6.196 Nous avons constaté que le seul contrôle généralement effectué pour s'assurer de la validité des déclarations des stagiaires consistait à vérifier s'ils recevaient des prestations d'assurance-chômage. On laissait surtout au stagiaire le soin d'informer la Commission de tout changement dans sa situation financière ou familiale pouvant influer sur son admissibilité aux allocations.

6.197 Si le stagiaire a des personnes à charge, il doit également remplir le formulaire "Déclaration du stagiaire : Allocation pour frais de garde" afin de recevoir une allocation supplémentaire. En 1984-1985, la Commission a versé 17 millions de dollars en allocations pour frais de garde.

6.198 Certains CEC exigaient une preuve de l'existence des personnes à charge, généralement un certificat médical, mais ce n'était pas le cas dans tous les CEC. De plus, aucun contrôle n'était exercé pour s'assurer que les stagiaires encouraient réellement des frais de garde.

6.199 Comme on peut le constater, la Commission exigeait bien peu de preuves à l'appui de ces deux déclarations et effectuait peu de contrôles pour s'assurer de leur exactitude. Il y a donc possibilité que, de façon intentionnelle ou non, les stagiaires fassent de fausses déclarations.

6.200 Lors d'une étude menée en 1980-1981 au sujet des fraudes et des abus relatifs aux paiements de soutien du revenu autres que les prestations d'assurance-chômage, la Commission a relevé peu de cas où les stagiaires fraudaient de façon intentionnelle, mais elle a constaté que 16 p. 100 des stagiaires de l'échantillon recevaient des allocations trop élevées. Ces paiements en trop représentaient 8 p. 100 de la valeur monétaire totale de l'échantillon. Cette année-là, la somme de 104 millions de dollars avait été versée sous forme d'allocations de formation à plus de 100 000 stagiaires. Ces paiements en trop venaient du fait que le stagiaire ou le conseiller avait mal compris ou mal appliqué les règles prescrites pour déterminer l'admissibilité aux allocations, ainsi que le montant de celles-ci. La Commission a amélioré les contrôles administratifs au chapitre des déclarations des stagiaires, mais elle n'a pas assuré le suivi de cette étude afin de déterminer si cette amélioration a contribué à réduire le nombre de paiements en trop.

6.201 La Commission devrait effectuer le suivi périodique de son étude de 1981. Elle devrait également procéder à un contrôle continu ou périodique de la validité des déclarations des stagiaires au sujet de leur situation financière et familiale.

Commentaire de la Commission : La CEIC prévoit instaurer des vérifications permanentes et convient qu'un suivi de l'étude de 1981 pourrait permettre de déterminer le degré de validité générale des déclarations des stagiaires et

l'importance des abus à cet égard. Il est peu probable qu'il y ait des problèmes graves, étant donné les constatations favorables de l'étude de 1980-1981 et la mise en place d'un système de paiement plus rigoureux. Toutefois, on pourrait exiger des clients qu'ils fournissent aux conseillers des preuves qui justifient les déclarations.

Vérification de l'exactitude des allocations versées aux stagiaires

6.202 En examinant les fiches de paiement de 433 stagiaires dans les quatre régions visitées, nous avons pu constater que 13 p. 100 d'entre eux recevaient des paiements en trop et 10 p. 100, des paiements insuffisants. L'erreur moyenne, au chapitre des allocations versées à un stagiaire pour la durée d'un cours donné (18,5 semaines en moyenne) était de 106 $, soit l'équivalent de l'allocation moyenne versée pour une semaine. Cette situation dénote un problème quant aux services offerts aux stagiaires.

6.203 Nos constatations ressemblent peu à celles de l'étude réalisée par la CEIC en 1980-1981 pour déceler les fraudes et les abus. Cette étude portait sur la vérification de l'exactitude des déclarations des stagiaires; nous avons surtout examiné le traitement et l'administration des allocations versées aux stagiaires (nous avons accepté comme telles les déclarations des stagiaires si elles ne contenaient pas de vices de forme et si elles correspondaient à d'autres documents disponibles à la CEIC).

6.204 Nous avons déterminé trois grandes causes d'erreurs au chapitre des allocations (voir la pièce 6.7) :

- définition insuffisante des rôles et responsabilités du ministère des Approvisionnements et Services (MAS), de l'administration régionale, des CEC et des établissements de formation (22 p. 100 des erreurs décelées);
- absence d'un contrôle de la qualité sur les redressements d'écritures (43 p. 100 des erreurs décelées);
- mauvaise communication entre les centres de formation et les bureaux d'assurance-chômage (27 p. 100 des erreurs décelées).

6.205 De plus, comme il n'existe pas de lignes directrices nationales au sujet des procédures détaillées du système, les régions et les CEC spécialisés dans la formation doivent élaborer leurs propres méthodes pour tenir à jour et contrôler les dossiers des stagiaires, effectuer les redressements d'allocations et assurer le suivi.

6.206 Les allocations sont versées aux stagiaires par le ministère des Approvisionnements et Services (MAS), en vertu d'un contrat passé avec ce ministère. Nous ne pouvons imputer les erreurs directement au système de paye du MAS parce que l'exactitude des allocations incombe à la CEIC. Cependant, vu l'augmentation de la charge de travail des commis aux écritures de la CEIC, nous sommes d'avis que le système de paye a

Pièce 6.7

Principales sources d'erreurs dans les paiements aux stagiaires

Nous avons constaté que 23 p. 100 des paiements aux stagiaires, dont nous avons examiné les fiches, avaient fait l'objet d'erreurs, en moyenne de 106 $, soit l'allocation régulière pour une semaine. Les principales sources d'erreurs sont énoncées ci-après.

- **Les rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis**
  - la question des paiements en trop n'a pas été soulevée, en raison de la confusion dans les rôles du MAS, de l'administration régionale et des CEC spécialisés dans la formation;
  - ces CEC ne vérifient pas toujours les redressements effectués par le MAS;
  - les modifications que nécessitaient les changements d'heures de cours ou les jours de congé n'ont pas été apportées en raison de la confusion des rôles entre le MAS, l'administration régionale, les CEC spécialisés dans la formation et les établissements de formation.
- **Les redressements d'allocations ne font l'objet d'aucun contrôle de qualité continu**
  - les absences non autorisées n'ont pas été signalées au MAS;
  - les allocations de transport n'ont pas été mises à jour comme il se doit;
  - les commis aux écritures ont fait des erreurs lors des redressements.
- **La communication entre les services de formation et les services d'assurance-chômage laisse à désirer**
  - les services d'assurance-chômage ne reçoivent pas les demandes de rajustement;
  - les services d'assurance-chômage reçoivent ces demandes mais n'y donnent pas suite;
  - les services d'assurance-chômage ne fournissent pas de données précises aux services de formation concernant l'admissibilité ou les rajustements aux allocations.

donné lieu à certaines erreurs. Ainsi, chaque CEC a élaboré son propre système de contrôle du travail fait par le MAS, et consacre beaucoup de temps à ce contrôle, ainsi qu'au redressement et au nouveau traitement des documents de paye. Nous avons constaté que le contrat entre ces deux ministères ne faisait état d'aucune norme de rendement concernant l'exactitude du service de paye offert et qu'on ne disposait d'aucun mécanisme satisfaisant pour contrôler ce service.

6.207 La Commission devrait prendre des mesures dans le but d'assurer l'exactitude des allocations versées aux stagiaires, notamment :

- **définir clairement les rôles et responsabilités des divers intervenants;**
- **développer des procédures détaillées dans les lignes directrices destinées aux employés;**
- **inclure dans ces lignes directrices un programme continu de contrôle de la qualité, administré par le personnel de supervision, qui couvre les allocations de formation ainsi que les prestations d'assurance-chômage versées aux stagiaires;**
- **établir de bons mécanismes pour le contrôle de la qualité du service offert par le ministère des Approvisionnements et Services.**

Commentaire de la Commission : La CEIC a entrepris, le 20 avril 1986, la mise en place graduelle d'un mécanisme pour améliorer l'exactitude des allocations versées aux stagiaires en refondant le système exploité par le MAS. Les points soulevés sont généralement valables et ont déjà été pris en considération; des mesures peuvent être prises pour préciser les rôles, élargir la portée des directives existantes et surveiller la qualité du travail effectué par la CEIC et le MAS.

Étant donné la difficulté d'obtenir des ressources humaines, il continuera d'y avoir, dans une certaine mesure, compromis entre l'exactitude des allocations et l'efficacité du service d'orientation professionnelle lui-même. Bien que nous ayons pris des mesures pour améliorer le premier point, nous continuerons d'accorder la priorité aux besoins du client.

Évaluation de l'incidence du soutien du revenu

6.208 Dans notre Rapport annuel de 1978, nous indiquions que la Commission n'avait pas effectué d'étude systématique afin de déterminer l'incidence du système de soutien du revenu. Nous recommandions donc à la Commission d'entreprendre une évaluation de l'effet des allocations de formation.

6.209 Quelques études ont été effectuées au moment de la révision des allocations, mais la seule analyse systématique et officielle à être effectuée l'a été dans le cadre de la plus récente évaluation du Programme national de formation en établissement. Nous avons examiné les constatations de l'évaluation et l'analyse à la base des plus récentes modifications dans la structure des allocations.

6.210 En 1985, d'importantes modifications ont été apportées à la structure des allocations. Ces modifications ont donné lieu à une augmentation de 50 p. 100 du montant des allocations régulières, à une augmentation du nombre de personnes admissibles aux allocations, ainsi qu'à une augmentation de l'ordre de 63 millions de dollars des fonds affectés au paiement d'allocations. Bien que ces modifications aient donné lieu à une augmentation des incitations financières à la formation et aient éliminé certaines injustices du système, l'analyse connexe a laissé un certain nombre de questions sans réponse.

6.211 Par exemple, la Commission ne s'est pas assurée du caractère raisonnable du soutien total dont pouvaient disposer les stagiaires. Les stagiaires peuvent être admissibles à une allocation régulière ou à des prestations d'assurance-chômage, à une allocation pour frais de garde ainsi qu'à des allocations de transport ou de séjour et à des indemnités de déplacement. Ensemble, ces allocations peuvent représenter un montant substantiel, qui peut même être de beaucoup supérieur aux possibilités de rémunération dans le domaine visé par la formation. Dans notre échantillon de stagiaires, nous avons constaté que plus de 5 p. 100 recevaient plus de 300 $ par semaine, et que le taux hebdomadaire moyen dans ce groupe était de 373 $.

6.212 L'évaluation de programme menée en 1985 a permis d'examiner brièvement si le niveau actuel du soutien de revenu constituait un facteur d'encouragement ou de démotivation à la formation. On concluait que les niveaux existants étaient à tout le moins suffisants pour encourager la formation. Les deux principales constatations étaient que 5 p. 100 seulement des stagiaires qui ont abandonné les cours l'ont fait pour des raisons d'ordre financier, et que 72 p. 100 des stagiaires auraient suivi les cours même s'ils n'avaient reçu qu'une faible allocation ou pas du tout d'allocation (27 p. 100 auraient accepté une allocation moindre et 45 p. 100 auraient accepté de ne recevoir aucune allocation). Ces constatations ne concordent pas avec une étude subséquente, qui proposait une augmentation du montant des allocations comme motivation. La Commission n'a pas assuré de suivi, ni vérifié ou étendu ces constatations, ce qui soulève des questions au sujet de la structure globale du soutien du revenu.

6.213 La Commission devrait donner suite aux constatations de l'évaluation menée en 1985, et évaluer de façon plus poussée l'incidence des allocations versées aux stagiaires.

> *Commentaire de la Commission : L'évaluation menée en 1985 constituait une importante contribution canadienne à l'évaluation d'un programme axé sur le marché du travail. On accordera encore plus d'attention, dans les évaluations ultérieures, à la question des allocations. Il importe de constater que la récente évaluation indiquait que les allocations convenaient aux participants d'alors. L'objectif des allocations accrues était toutefois d'encourager la formation de bénéficiaires appartenant à de nouvelles catégories, surtout ceux qui sont actuellement sous-représentés et qui ont le plus besoin de formation.*

Subventions et contributions

6.214 Dans le chapitre 12 de notre Rapport de 1977, nous avons mentionné certains des problèmes entourant la distinction entre subvention et contribution. Nous avions alors recommandé, entre autres, de "faire un effort particulier pour minimiser le nombre de subventions". Par la suite, le Conseil du Trésor émit de nouvelles directives sur les subventions et les contributions et, pendant un certain temps, les ministères, y compris la CEIC, eurent moins recours aux subventions.

6.215 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté qu'avant 1981-1982, la Commission utilisait surtout des contributions pour financer les projets de création d'emplois. Depuis, elle a demandé et obtenu l'autorisation d'utiliser le mécanisme

des subventions, d'abord dans le cadre du Programme de SCCE, puis de CLE. La pièce 6.8 montre l'évolution des dépenses sous forme de subventions au cours des dernières années.

Pièce 6.8

Subventions à la création d'emplois

Exercices financiers	Subventions (en milliers de dollars)
1981-1982	962
1982-1983	5 654
1983-1984	43 440
1984-1985	123 220
1985-1986	53 893

Source : 1981-1982 à 1984-1985 : Comptes publics; 1985-1986 : Budgets principal et supplémentaires.

6.216 La Commission nous a fourni sa justification pour expliquer son recours au mécanisme des subventions pour financer les projets de SCCE et les sociétés CLE. Toutefois, elle n'a pas répondu à la question de savoir dans quelle mesure les subventions lui permettaient d'atteindre plus facilement les objectifs des programmes.

6.217 Selon les politiques du Conseil du Trésor, les subventions et les contributions sont des paiements de transfert versés à un bénéficiaire duquel le gouvernement ne reçoit ni marchandise ni service. Les transferts par le biais de subventions sont inconditionnels et ne comportent aucune obligation de vérification, tandis que les contributions sont des paiements conditionnels, assujettis à une vérification, qui doivent faire l'objet d'un accord précisant les modalités de paiement.

6.218 La définition d'une subvention, contenue à la section 9.4 du Guide d'administration financière du Conseil du Trésor, peut faire l'objet d'interprétations diverses. Interprétées largement, les directives du Conseil du Trésor permettraient de verser des subventions sans obligations pour les bénéficiaires et sans vérification des versements effectués pour s'assurer que les sommes versées ont été utilisées aux fins prévues. Interprétées étroitement, les contrôles appliqués pour s'assurer que les subventions ont été dépensées aux fins prévues peuvent être les mêmes que pour les contributions. Les directives n'obligent pas, mais n'empêchent pas non plus, la conclusion d'un accord et la vérification de l'utilisation conforme des fonds.

6.219 Depuis quelques années, à cause de la latitude dans l'interprétation du caractère inconditionnel d'une subvention, la distinction entre contribution et subvention s'est pratiquement estompée. La Commission n'a pas adopté une position différente dans le cas des SCCE et de la CLE pour ce qui est de la surveillance et de l'évaluation exigées lorsqu'il s'agit de projets financés au moyen de subventions. Par exemple, pour les SCCE,

elle n'avait pas précisé si les ententes à l'égard des projets subventionnés devaient faire l'objet d'une mise en application stricte, alors qu'il le fallait dans le cas du Programme de CLE. Nous avons également constaté que certaines sociétés CLE refusaient à la Commission l'accès à certains renseignements en invoquant le fait que les subventions constituent un transfert inconditionnel qui ne comporte aucune obligation de rendre compte.

6.220 Dans le cas du Programme de SCCE, les procédés pour évaluer l'efficacité du programme de subvention en regard des objectifs de la Commission n'étaient pas précisés.

6.221 À notre avis, puisque les subventions n'exigent pas de surveillance ou de suivi, il faudrait en minimiser l'usage. Bien que les subventions puissent être moins dispendieuses à administrer, il ne faudrait accorder aux organismes donateurs l'autorisation de se servir de ce mécanisme que s'il est clairement démontré que le programme atteindra plus ou aussi aisément ses objectifs ainsi. Si l'organisme croit qu'il y a lieu d'imposer une certaine surveillance et un certain suivi, il devrait utiliser les contributions comme mode de financement. Toutefois, il faut ajuster les procédés de surveillance aux besoins de chaque programme.

6.222 Si un organisme a recours aux subventions, il doit retenir des mécanismes de contrôle, par exemple des critères d'admissibilité appropriés, le paiement des subventions par versements et l'évaluation du programme.

6.223 La Commission devrait réduire au minimum l'usage des subventions pour financer ses programmes de création d'emplois. Si elle doit utiliser des subventions, elle devrait, en collaboration avec le Conseil du Trésor, démontrer que ce mécanisme constitue une façon plus efficace d'atteindre les objectifs de programme.

Commentaire de la Commission : Le choix de subventions dans le cadre du Programme de CLE en vue d'investir des fonds dans les sociétés CLE visait à établir un rapport sans lien de dépendance avec les clients ultimes.

Bien que des contrôles et des vérifications ne soient pas exigés dans le cas des subventions, ces fonds ont effectivement été contrôlés dans le cadre du Programme de CLE; aussi la CEIC perfectionne-t-elle et resserre-t-elle davantage ses contrôles sur l'utilisation des subventions dans le cadre du Développement des collectivités.

Dans le cadre du Programme de SCCE, on a eu recours à des subventions parce que l'envergure et la nature des activités des projets faisaient que les exigences liées aux contributions semblaient trop restrictives du point de vue opérationnel.

Le Conseil du Trésor a été consulté et a approuvé l'utilisation de subventions pour les programmes de CLE et de SCCE.

La CEIC est d'accord avec la suggestion voulant qu'il y ait une certaine confusion quant à savoir si une subvention ou une contribution constitue la modalité de paiement la plus appropriée.

La CEIC évaluera l'utilisation de l'une ou de l'autre dans le cadre de son examen de la mise en oeuvre du Programme de planification de l'emploi vers la fin de l'exercice 1986-1987. Elle le fera en étroite collaboration avec le Bureau du contrôleur général et le Conseil du Trésor.

6.224 La Commission devrait préciser la méthode d'évaluation qui sera utilisée pour déterminer l'efficacité des programmes de subvention.

Commentaire de la Commission : La CEIC a une excellente feuille de route au chapitre des évaluations. Depuis plusieurs années déjà, elle dispose d'un cycle d'évaluation structuré.

Tous les programmes sont formellement évalués et le Programme de CLE fait déjà effectivement l'objet d'une telle évaluation.

Contrairement aux programmes dont les objectifs se mesurent plus facilement, tels que les emplois à court terme créés ou les cours de formation suivis, le Programme de CLE et le Développement des collectivités ont des objectifs qui exigent une analyse plus minutieuse des résultats et un suivi qui permette de déterminer la nature et la durabilité des résultats. Le programme vise également des résultats moins matériels, qui ne peuvent être jaugés qu'à l'aide d'une évaluation approfondie structurée de manière à produire des appréciations aussi bien quantitatives que qualitatives.

Information au Parlement

6.225 Le Parlement n'a pas été convenablement renseigné sur la nature du Programme de SCCE, sur l'utilisation des sommes qui y étaient affectées, sur les objectifs visés ni sur les résultats réels. L'information fournie au Parlement sur les résultats du Programme de CLE n'était ni fiable ni exacte.

6.226 Selon les directives du Conseil du Trésor, le Parlement doit, dans le cas des subventions, autoriser les bénéficiaires ou les catégories de bénéficiaires de façon précise. Dans les Budgets principaux et supplémentaires présentés depuis la mise sur pied des programmes de SCCE et de CLE, la CEIC n'a pas indiqué dans le tableau des subventions les catégories de bénéficiaires visés par ces programmes. Les députés n'étaient donc pas informés et n'ont, en pratique, pas approuvé les catégories de bénéficiaires de subventions en vertu de ces deux programmes.

6.227 Les parties III du Budget des dépenses et les rapports annuels de la Commission ne contenaient aucune description détaillée du Programme de SCCE. Toutefois, on retrouve une telle description pour le Programme de CLE, ainsi que pour d'autres programmes de création d'emplois. Nous avons noté que tous les programmes de création d'emplois ont le même objet dans le Budget des dépenses, soit "la réalisation de projets destinés à procurer du travail à des chômeurs et à contribuer au mieux-être de la collectivité". Cette description, qui s'applique à tous les programmes, ne fait pas ressortir les différences, parfois marquées, entre les objectifs, les méthodes et les clientèles cibles des divers programmes.

6.228 On s'attendrait à ce que les parties III du Budget des dépenses et les rapports annuels contiennent de l'information sur le rendement escompté et réel des programmes. Nous avons constaté que, dans le cas du Programme de SCCE, ces documents ne contenaient rien au sujet des résultats du programme. Pour ce qui est du Programme de CLE, il y a de l'information sur son rendement. Toutefois, en l'examinant, nous avons constaté de graves lacunes. Parce qu'elle avait de la difficulté à recueillir et à analyser l'information provenant des projets, la Commission a dû recourir à des estimations pour donner les résultats du programme au Parlement. Dans le cas des sociétés CLE, certains renseignements disponibles ont été omis.

6.229 Ainsi, on trouve dans la partie III du Budget de 1986-1987, au sujet des projets et des sociétés CLE, pour l'année 1984-1985, "la création de 320 021 semaines de travail et de 7 294 emplois" comme étant le "rendement réel en fonction des plans de 1984-1985". Le texte indique que les chiffres "sont inférieurs aux objectifs établis", même si ces chiffres étaient des estimations plutôt que des données réelles. En outre, les emplois et les semaines de travail créés ne sont pas donnés de façon distincte; il s'agit en réalité de deux façons différentes de mesurer la même chose. Nous avons examiné comment la CEIC en était arrivée aux chiffres cités. Dans le cas des projets, la Commission a estimé que 120 521 semaines de travail ou 3 304 emplois avaient été créés. Le nombre de semaines de travail a été obtenu à partir d'un échantillon d'ententes signées et supposait que, dans l'ensemble, toutes les ententes avaient créé des semaines de travail dans la même proportion que l'échantillon. Pour convertir ces semaines de travail en emplois, la Commission a établi que ceux-ci avaient une durée variable selon la composante du programme en cause. Or, tant pour le nombre de semaines de travail que pour la durée des emplois, la Commission n'a pas été en mesure de confirmer ces estimations par des résultats réels.

6.230 Dans le cas des sociétés, l'estimation que 3 900 emplois ou 199 500 semaines de travail ont été créés repose sur l'hypothèse que le nombre d'emplois créés durant l'année en cause est proportionnel au nombre d'emplois de l'année précédente et que tous ces emplois sont à temps plein. Toutefois, la Commission ignorait si le nombre d'emplois créés l'année précédente était une base de calcul valable. Le calcul effectué par la Commission supposait aussi l'existence de 85 sociétés. Or, dans un document obtenu de la Commission, on indique que les emplois "ont été suivis à la trace". Cependant, selon ce même document, le nombre de sociétés, en 1984-1985, était de 37 et le nombre d'emplois créés s'établissait à 1 094, dont 168 (15 p. 100) avaient disparu par la suite. La création nette d'emplois se chiffrait donc à 926, alors qu'on avait estimé en créer 3 900.

6.231 L'objet premier du Programme de CLE était de créer des emplois permanents; il est donc étonnant que la Commission n'ait pas fourni au Parlement d'information sur la permanence des emplois créés, que ce soit dans le cadre des sociétés ou des projets CLE. Le Parlement n'a donc pas été informé des progrès enregistrés dans la réalisation de l'objectif premier du programme.

LE MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL
LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

LE MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL
LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	7.1
Étendue de la vérification	7.20
Logement des détenus	7.30
Politique de logement	7.34
Planification du logement	7.38
Double occupation des cellules par les détenus	7.104
Gestion des projets	7.110
Système périmétrique de détection des intrusions (SPDI)	7.135
Gestion de la population carcérale	
Gestion des cas	7.141
Éducation, formation et emploi des détenus	7.153
Système de règlement des griefs des détenus	7.181
Gestion du groupe des agents de correction (CX)	
Recrutement, formation et perfectionnement des membres du groupe CX	7.184
Contrôle des heures supplémentaires	7.191
Services de soutien	
Gestion de la fonction financière	7.207
Gestion du matériel	7.213
Impartition	7.221
Systèmes d'information de gestion	7.230
Vérification et évaluation	
Vérification interne	7.243
Évaluation des programmes	7.252
Rapports au Parlement	7.258
Programme de libération conditionnelle	7.273
Études de cas	
1. Établissement de l'Atlantique, situé à Renous (Nouveau-Brunswick)	7.70
2. Établissement Drummond 1, situé à Drummondville (Québec)	7.78
3. Établissement de Port-Cartier (Québec)	7.86
4. Centre de développement correctionnel de Laval (Québec)	7.100

Pièces

7.1 Budget du SCC par activité
7.2 Contexte du SCC
7.3 1992-1993 - Établissements du SCC - Capacité prévue et prévisions de la population carcérale
7.4 Février 1986 - Établissements du SCC - Cellules vides et cellules occupées par deux détenus, selon le niveau de sécurité
7.5 Notre ventilation estimée des causes des heures supplémentaires des agents de correction (CX)

7

LE MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL
LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

Introduction

7.1 Le Service correctionnel du Canada (SCC) a été établi en 1977, conformément à la Loi sur les pénitenciers (dans sa forme modifiée), par le fusionnement de l'ancien Service canadien des pénitenciers et du Service national de libération conditionnelle (qui faisait alors partie de la Commission nationale des libérations conditionnelles). Le ministre responsable du Service correctionnel et de la Commission nationale des libérations conditionnelles est le Solliciteur général.

7.2 En vertu de la Loi sur le ministère du Solliciteur général, les devoirs, pouvoirs et fonctions du Solliciteur général du Canada visent et comprennent toutes les questions concernant les maisons de correction, les prisons et les pénitenciers, les libérations conditionnelles et les remises de peine ainsi que la Gendarmerie royale du Canada.

7.3 Sous la direction du ministre, le Commissaire aux services correctionnels s'occupe de la conduite et de la gestion du SCC, ce qui comprend la garde des détenus et les programmes correctionnels visant à assurer leur réinsertion sociale. En ce qui concerne les libérations conditionnelles, le Commissaire formule des recommandations pour l'octroi de la liberté conditionnelle et la surveillance des détenus libérés sous condition ou sous surveillance obligatoire. Ces dernières responsabilités font partie du programme de libération conditionnelle que le SCC administre conjointement avec la Commission nationale des libérations conditionnelles, entité judiciaire distincte, indépendante du SCC.

7.4 L'objectif du Service correctionnel du Canada, comme il est défini dans le Budget des dépenses, consiste à "administrer les peines imposées par les tribunaux et préparer les détenus à leur réinsertion sociale en tant que citoyens utiles".

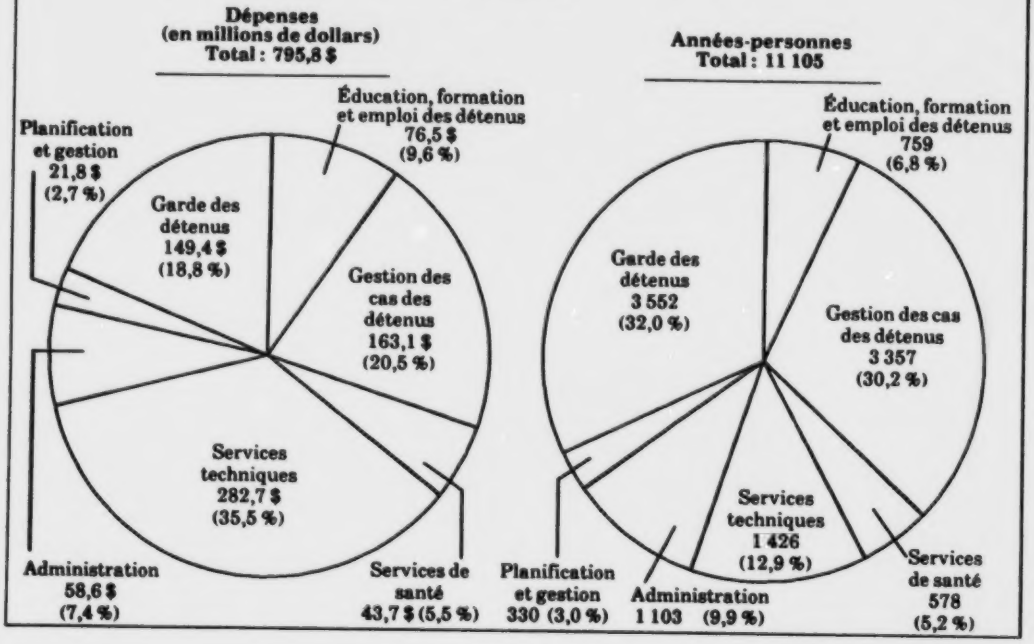
7.5 Pour réaliser cet objectif, le Service disposait, en 1985-1986, d'un budget de 796 millions de dollars et de 11 105 années-personnes. Les sommes ont été réparties entre les sept activités du programme du SCC, comme l'indique la pièce 7.1.

7.6 Le SCC comprend une administration centrale à Ottawa, 5 administrations régionales, 42 établissements, 19 centres correctionnels communautaires et 61 bureaux de libération conditionnelle.

7.7 Le SCC fait partie du système de justice pénale du Canada, dont les autres éléments sont le droit criminel, les organismes d'application de la loi, les tribunaux criminels, les conseils de libération conditionnelle et les services correctionnels communautaires. Les administrations fédérale, provinciales et municipales ont une compétence partagée pour ce qui est de ces divers éléments.

Pièce 7.1

BUDGET DU SCC PAR ACTIVITÉ
1985-1986



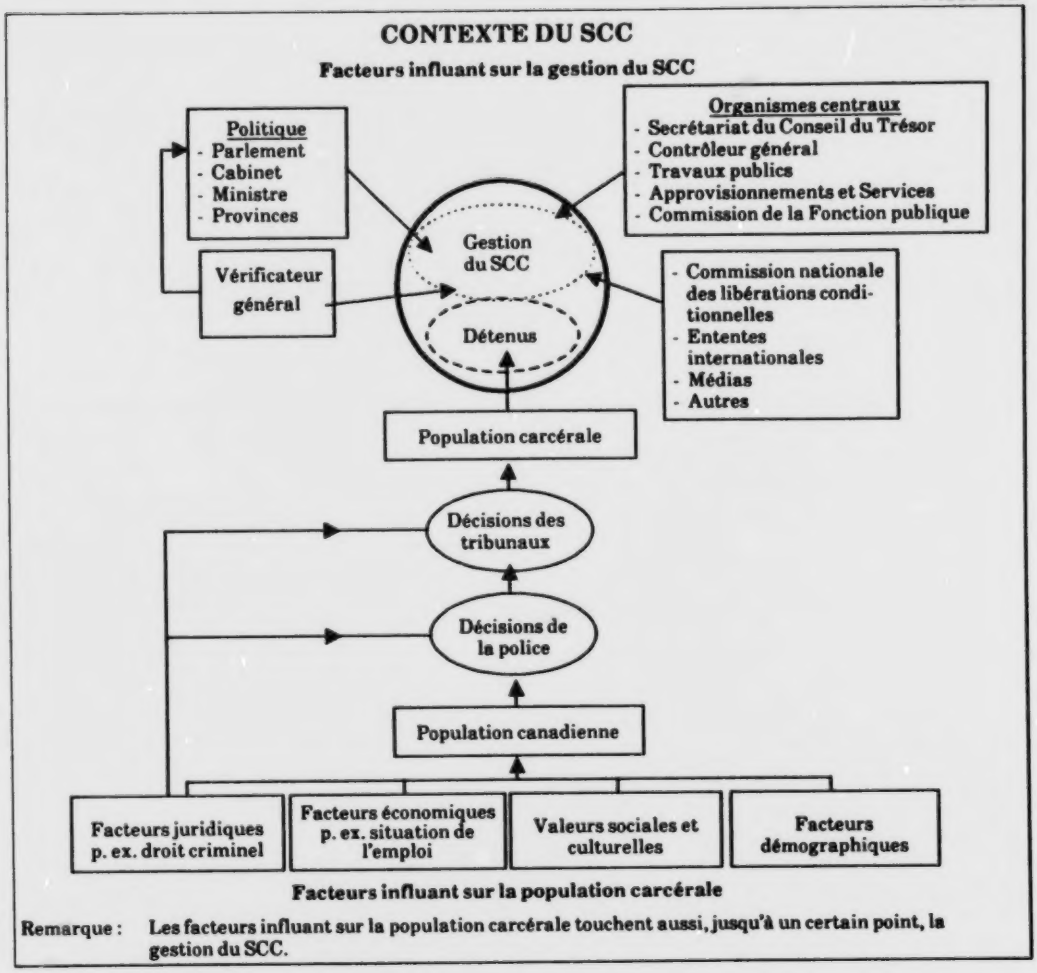
7.8 En vertu des dispositions du Code criminel du Canada, les personnes condamnées à deux ans d'emprisonnement ou plus sont incarcérées dans un pénitencier fédéral. Par conséquent, la compétence du SCC ne couvre que ces contrevenants. Les personnes condamnées à une peine moindre vont dans des maisons de correction ou des prisons provinciales.

7.9 Au cours de 1985-1986, le SCC s'occupait en moyenne de 12 400 détenus inscrits, tandis que 6 000 personnes jouissaient d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire. Depuis 1983, le nombre des détenus s'est accru en moyenne de 5 p. 100 par année.

7.10 Comme l'illustre la pièce 7.2, le SCC fonctionne dans un contexte compliqué, contexte que la direction doit connaître et en fonction duquel elle doit prendre ses décisions.

7.11 Au cours des dix dernières années, le travail du SCC a fait l'objet de plusieurs évaluations. Parmi elles, la plus importante a été le Rapport du Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitenciaires au Canada, 1976-1977 (le Rapport MacGuigan). La conclusion générale de cette étude a été : "Le Service canadien des pénitenciers est en pleine crise. Seule l'application immédiate de réformes fondamentales peut remédier à la situation."

Pièce 7.2



7.12 C'est le Rapport MacGuigan qui a imprimé la direction des changements apportés par la suite au système. En 1981, notre première vérification intégrée du SCC a également permis de déceler un besoin d'amélioration dans plusieurs domaines. De 1977 jusqu'au milieu des années 1980, la direction du SCC s'est appliquée à renforcer les contrôles administratifs et à accroître l'orientation et l'autorité centralisées.

7.13 En novembre 1984, le Comité supérieur de gestion du SCC approuvait la recommandation d'un groupe de travail interne sur la mission et le développement organisationnel, visant l'adoption de la mission suivante pour le Service correctionnel :

> Le Service correctionnel du Canada, en tant que composante du système de justice criminelle, contribue à la protection de la société en effectuant un contrôle sûr, sans risque et humain des délinquants tout en les aidant à devenir des citoyens respectueux des lois.

7.14 L'énoncé de mission contient les expressions "citoyens respectueux des lois" au lieu de "citoyens utiles". Cette dernière expression a toujours été utilisée dans le Budget des dépenses du ministère et elle continue de l'être en 1986-1987. L'emploi de termes différents pourrait mener à des interprétations différentes de l'objectif du SCC et, par conséquent, compliquer la mesure de l'efficacité. Le SCC a entrepris une étude de toutes ses directives, instructions et lignes directrices afin de veiller à ce qu'elles concordent avec l'énoncé de mission et afin d'en réduire le nombre excessif.

7.15 Également en novembre 1984, un comité consultatif (le Comité Carson), chargé par le Solliciteur général d'étudier la gestion des établissements correctionnels, déposait son rapport. D'une façon générale, le Comité a été impressionné par les progrès du SCC depuis le dépôt du Rapport MacGuigan. Cependant, il notait ce qui suit :

> Les contrôles administratifs et l'organisation mêmes qui ont permis de constants progrès pourraient maintenant avoir des effets négatifs sur le moral du personnel et compromettre les réalisations du double objectif que constituent l'établissement de conditions humaines de détention et la prestation de programmes efficaces.

7.16 Le Comité a parlé de la centralisation excessive de l'autorité, du contrôle à outrance ainsi que de l'augmentation de la taille et des pouvoirs des groupes fonctionnels à l'administration centrale, comparativement à ce qui se passe dans les établissements. Enfin, le Comité a formulé une mise en garde : "si le Service maintient son orientation vers la gestion centralisée, la qualité des relations et de la participation du personnel et des détenus se détériorera".

7.17 Le Commissaire actuel est entré en fonction en février 1985, donc peu de temps après le dépôt du Rapport Carson. Pour donner suite à ce rapport ainsi qu'à la demande de réduction des dépenses formulée par le Conseil du Trésor, le Commissaire a lancé 21 études sur l'organisation et la gestion des ressources, couvrant ainsi presque toutes les activités du SCC.

7.18 Comme résultat, on a apporté des changements en profondeur sur le plan de l'organisation et du personnel du SCC afin d'accroître l'autonomie des établissements et des régions par le biais de la décentralisation et, en même temps, de réduire les coûts. Ainsi, le SCC a redéfini les responsabilités des régions en leur demandant de préparer leurs propres plans de logement; la formation des agents de correction a été confiée aux bureaux régionaux et l'on a interdit la conception de tout nouveau système. En avril 1986, le Conseil du Trésor a approuvé un plan prévoyant la modification de l'organisation du SCC, plan qui devrait d'ailleurs entraîner d'autres changements.

7.19 Le SCC est donc en voie de transformation et s'oriente principalement vers la décentralisation. Il est encore trop tôt pour déterminer avec exactitude l'incidence des changements mais, dans la mesure du possible, nous parlerons de leur incidence éventuelle dans le présent chapitre. Une fois les modifications apportées, la direction s'attend à ce que la situation se stabilise et à ce que les améliorations prévues se produisent. Nous ne doutons pas de la bonne volonté des cadres, mais nous craignons que le SCC passe d'une centralisation à

outrance à une décentralisation excessive, ce qui aurait une incidence néfaste sur l'efficience opérationnelle et l'efficacité de ses programmes. Il faudra être très vigilant pour maintenir un juste milieu.

Étendue de la vérification

7.20 Notre vérification a couvert six grandes activités du SCC (voir la pièce 7.1) :

- les services techniques,
- la garde des détenus,
- la gestion des cas des détenus,
- l'éducation, la formation et l'emploi des détenus,
- l'administration, et
- la planification et la gestion.

Ces activités ont absorbé 94 p. 100 du budget total du SCC en 1985-1986, tandis que les services de santé en ont absorbé 6 p. 100.

7.21 Au chapitre des services techniques, nous avons vérifié la planification et la construction des logements des détenus, la planification et la mise en place d'un important système de surveillance électronique ainsi que la gestion du matériel.

7.22 Pour ce qui est de la garde des détenus, nous avons examiné les avantages découlant du système de surveillance électronique, l'importance de la pratique actuelle et prévue de la double occupation des cellules dans les établissements correctionnels, ainsi que la ligne de conduite du SCC face à ces questions. La double occupation consiste à loger deux détenus dans une cellule destinée à n'en recevoir qu'un seul.

7.23 En matière de gestion des cas des détenus, nous avons essayé de déterminer s'il existait des procédures satisfaisantes pour mesurer l'efficacité du programme à répondre aux besoins des détenus. Nous avons également examiné le système de règlement des griefs des détenus.

7.24 Pour ce qui est de l'éducation, de la formation et de l'emploi des détenus, nous avons surtout examiné les procédures que le SCC utilise pour mesurer l'efficience et l'efficacité du programme des industries et de celui de l'éducation et de la formation.

7.25 En matière d'administration, nous avons examiné la gestion du groupe des agents de correction (CX), ce qui comprend le contrôle des heures supplémentaires, la gestion de la fonction financière et l'impartition.

7.26 En ce qui a trait aux activités de planification et de gestion, nous avons étudié les systèmes d'information de gestion, la vérification interne et l'évaluation des programmes.

7.27 En outre, nous avons examiné le programme des libérations conditionnelles pour déterminer s'il existait des procédures satisfaisantes, tant au SCC qu'à la Commission nationale des libérations conditionnelles, pour mesurer le rendement du programme ainsi que les liens et l'échange de renseignements entre le Service correctionnel et la Commission des libérations conditionnelles.

7.28 Comme il s'agissait de notre deuxième vérification intégrée, nous avons également assuré le suivi de nos recommandations de 1981 et nous commentons dans le présent chapitre, s'il y a lieu, les progrès réalisés par le SCC.

7.29 Dans le cadre de notre vérification, nous avons mené des entrevues et examiné des documents à l'administration centrale, aux administrations régionales, dans les établissements et dans les bureaux de libération conditionnelle. Notre vérification sur place a porté principalement sur les régions de l'Ontario, du Québec et des Prairies qui, en 1985-1986, représentaient 73 p. 100 de toutes les dépenses régionales de fonctionnement.

Logement des détenus

7.30 Le SCC doit loger les détenus dont il a la responsabilité pour s'acquitter de deux de ses fonctions de base – garde des détenus et prestation de programmes correctionnels. Ces deux fonctions découlent directement du mandat du SCC, qui consiste à administrer les peines imposées par les tribunaux et à préparer les détenus à leur réinsertion sociale en tant que citoyens utiles et respectueux de la loi.

7.31 Comme les détenus requièrent différents types de locaux, le SCC a décidé de classer ses établissements selon six niveaux généraux (S-1 à S-6, par ordre croissant des exigences sur le plan de la sécurité) et trois catégories spéciales (unité spéciale de détention, établissement d'isolement protecteur et unité psychiatrique). Les classifications S-1 et S-2 sont dites à sécurité minimale, S-3, S-4 et S-5 à sécurité moyenne et S-6 à sécurité maximale. Les unités spéciales de détention, également appelées S-7, sont des locaux à sécurité renforcée. Les établissements d'isolement protecteur sont des établissements multisécuritaires, mais ils sont construits selon les normes de sécurité applicables aux détenus au niveau le plus élevé qui, à l'heure actuelle, est le niveau S-6. Les unités psychiatriques accueillent les détenus qui, estime-t-on, ont besoin d'être traités pour des troubles émotifs ou psychologiques. En outre, dans les établissements de niveau S-6, le SCC dispose d'unités de réception qui hébergent les nouveaux détenus en attendant leur transfert dans les établissements appropriés.

7.32 Nous avons étudié la politique, les procédés et les pratiques du SCC en matière de planification et de construction de locaux pour les détenus, afin de déterminer s'ils répondaient aux besoins du programme, s'ils témoignaient d'un souci d'économie et d'efficience et s'ils étaient conformes à la politique du Conseil du Trésor en matière de grands projets d'immobilisations. Nous voulions également déterminer si les renseignements fournis par le SCC au Conseil du Trésor et au Parlement étaient exacts et suffisants pour que leurs évaluations et leurs décisions soient éclairées.

7.33 Pour ce faire, nous avons examiné la politique et le processus de planification du SCC, ainsi que sa gestion de trois grands projets d'immobilisations pour le logement des détenus.

Politique de logement

7.34 Jusqu'en 1985, le SCC avait comme politique de loger la population carcérale générale – les détenus classés aux niveaux de sécurité S-1 à S-6 – dans la région de la condamnation ou dans la région que le détenu souhaitait habiter après sa mise en liberté, et la population spéciale – les détenus incarcérés dans les unités spéciales de détention, les établissements d'isolement protecteur et les unités psychiatriques – un peu partout au pays, à l'exception des Québécois d'expression française qui étaient tous incarcérés dans leur région. Cette politique avait comme prémisse que, même s'il est plus humanitaire de garder la plupart des détenus à proximité de leur lieu de résidence, il n'est pas rentable de procéder ainsi dans le cas des détenus des catégories spéciales étant donné leur nombre restreint.

7.35 Des représentants officiels du SCC nous ont signalé que cette politique avait été modifiée en 1985. Selon la nouvelle politique, les détenus placés en isolement protecteur et en services psychiatriques doivent également être logés dans leur région. Cette politique n'est pas consignée et d'ailleurs aucune analyse n'a été faite pour en démontrer la rentabilité. La Direction générale des politiques et de la planification centrales nous a informé qu'elle élaborait présentement une nouvelle série de principes et de lignes directrices sur la planification du logement.

7.36 En l'absence d'une politique clairement documentée sur l'hébergement des détenus, et dont la rentabilité peut être établie, le SCC court le risque de construire des établissements superflus et coûteux. Le SCC nous a informé que, dès février 1986, aucun projet de construction ne serait approuvé tant que la politique de logement n'aura pas été révisée. D'après le SCC, ce gel de la construction a été amené, notamment, par les restrictions imposées par le gouvernement, le rapport du Comité Carson et l'étude du groupe de travail Nielsen.

7.37 Le Service correctionnel du Canada devrait consigner sa politique de logement pour orienter la planification des locaux. Toutefois, le SCC devrait au préalable analyser la rentabilité de cette politique.

Commentaire du SCC : Les vérificateurs soulignent à juste titre que la Direction des politiques et de la planification centrales du SCC élabore actuellement une nouvelle série de principes et de lignes directrices sur la planification du logement. On étudie dans le cadre de cette initiative l'incidence du rapport Carson et les conclusions en matière de logement du Groupe d'étude du vice-premier ministre chargé de l'examen des programmes, lesquelles ont influé de façon importante sur notre politique de logement. Étant donné ce qui précède, et vu les compressions imposées par le gouvernement, le SCC a décrété un moratoire sur les nouveaux projets de logement en attendant l'établissement d'une nouvelle politique de logement. Suivant la recommandation des vérificateurs, le SCC effectuera une analyse de la rentabilité de cette nouvelle politique.

Planification du logement

7.38 Jusqu'en 1984, le SCC appliquait et mettait à jour chaque année un plan de logement à long terme qui couvrait 10 ans. D'après la mise à jour effectuée en mars 1984, il devait y avoir une augmentation nette de 4 700 cellules d'ici 1992-1993, pour un coût total de 650 millions de dollars. Par suite des restrictions budgétaires imposées par le Conseil du Trésor, le SCC revoyait en septembre 1985 son plan à long terme et réduisait l'augmentation prévue à 2 480 cellules. En février 1986, le SCC annulait tous ses projets de construction, sauf ceux déjà en cours. Ainsi, il réalise actuellement cinq projets dont le coût total s'élèvera à 200 millions de dollars, et qui augmenteront de 1 000 le nombre de cellules existantes. Trois de ces projets – Atlantique, Donnacona et Port-Cartier – donneront lieu à la construction de nouveaux établissements d'isolement protecteur et à sécurité maximale qui compteront en tout 868 cellules. Les deux autres, qui procureront 132 cellules, visent à agrandir les établissements à sécurité moyenne de Bowden (Alberta) et de Mission (Colombie-Britannique).

7.39 **Processus de planification.** Avant que l'administration centrale ne soit restructurée en avril 1986, la Direction des services techniques était chargée de coordonner et de mettre à jour chaque année le plan de logement à long terme. Ces mises à jour reposaient sur les prévisions de la population carcérale établies par la Direction des politiques et de la planification centrales, sur les nouvelles politiques et nécessités du Service, et sur une analyse des diverses options, effectuée par la Direction des services techniques.

7.40 Ce processus était utile dans la mesure où il permettait de s'assurer que les plans répondaient aux besoins du programme, qu'ils étaient élaborés avec un souci d'économie et d'efficience et qu'ils étaient conformes à la politique du Conseil du Trésor en matière de planification des grands projets d'immobilisations. Toutefois, nous avons relevé un certain nombre de problèmes liés à l'application de ce processus.

7.41 Premièrement, la base de données utilisée pour établir les prévisions de la population carcérale. L'une des données d'entrée du système de prévision est le nombre courant de détenus par niveau de sécurité dans chaque région. Un groupe d'étude du SCC chargé des prévisions concernant la population carcérale signalait en janvier 1986 que le classement des détenus n'était pas tout le temps à jour. L'introduction de données erronées dans le système de prévision peut réduire la fiabilité des projections. Nous avons observé cependant que le nombre réel de détenus, au cours des trois dernières années, correspondait à 9 p. 100 près aux prévisions pour les divers niveaux. Ce groupe d'étude a recommandé de mettre régulièrement à jour, dans le système informatique, les cotes de sécurité des détenus.

7.42 Deuxièmement, dans certains cas, comme le projet visant à remplacer l'établissement de Laval par celui de Donnacona (pour la sécurité maximale) et par Drummond 2 (pour l'isolement protecteur) dans la région du Québec, les solutions de rechange étaient examinées seulement en fonction du coût en capital initial et non de la durée d'utilisation. Nous avions relevé une lacune semblable lors de notre dernière vérification intégrée (paragraphe 9.75 du Rapport de 1981).

7.43 Au cours de nos discussions, les représentants du SCC nous ont informé que, depuis 1983, ils tiennent généralement compte de l'ensemble des coûts de la durée utile au moment de l'évaluation des solutions de rechange.

7.44 Troisièmement, les attributions relatives à l'établissement et à la coordination des plans de logement. En 1985, un groupe de travail chargé d'examiner les fonds d'investissement en capital signalait ce qui suit (traduction) :

> Le processus n'est pas bien compris dans l'ensemble du SCC. Il y a de fréquents différends entre les chefs de direction à l'administration centrale, les Services techniques, les administrations régionales et les établissements en ce qui a trait à leurs responsabilités respectives et il n'existe aucun processus efficace pour les régler.

7.45 Pour résoudre le problème, le SCC a redéfini les attributions en accordant une plus grande autonomie aux régions pour qu'elles établissent leur propre plan. Même si ces nouvelles dispositions visent une amélioration en rapprochant le pouvoir décisionnel du niveau où se situent les besoins en locaux, elles ne prévoient pas explicitement une coordination et un contrôle efficaces à l'administration centrale. Les plans régionaux risquent ainsi de tenir compte du surplus ou du manque de cellules constaté, à divers niveaux de sécurité, dans la région en cause uniquement.

7.46 Quatrièmement, le groupe de travail chargé d'examiner les immobilisations a constaté que le plan de logement à long terme était modifié chaque année en fonction de fluctuations à court terme dans les prévisions de la population carcérale, ce qui se traduisait par des changements inutiles et des retards. Pour résoudre le problème, le SCC a décidé de modifier son plan seulement tous les trois ans, en se fondant sur les tendances à long terme.

7.47 Nous approuvons cette décision, mais nous estimons que, même si les éléments essentiels du plan n'ont pas à être modifiés plus qu'aux trois ans, il y a lieu de procéder à un examen annuel du plan afin de pouvoir le modifier, en temps opportun, en fonction des impondérables. Autrement, au bout de trois ans, il risque d'être trop tard pour réviser le plan en conséquence.

7.48 L'administration centrale du Service correctionnel devrait contrôler et coordonner les plans de logement régionaux.

> *Commentaire du SCC : En redéfinissant les attributions et en accordant une plus grande autonomie aux régions dans l'établissement de leur plan de logement, le SCC reconnaît qu'il doit prendre des mesures en vue d'assurer une coordination et un contrôle efficaces à l'administration centrale. Le SCC en a tenu compte dans le cadre de la restructuration.*

7.49 Le Service correctionnel du Canada devrait revoir son plan de logement à long terme chaque année afin d'y apporter les modifications qui s'imposent en cas d'imprévus majeurs.

Commentaire du SCC : Un groupe d'étude sur l'examen des immobilisations au SCC s'est penché sur cette question et a conclu que la ligne de conduite la plus rentable en matière de planification du logement est de se servir des tendances à long terme pour la planification à long terme. Le SCC a l'intention de continuer de mettre à jour son plan de logement et d'y apporter les modifications qui s'imposent en cas d'imprévu en procédant à des examens annuels.

7.50 Plans. En comparant le nombre de cellules existantes et le nombre en construction au 30 avril 1986 avec les plus récentes prévisions de la population carcérale pour 1992-1993, nous avons constaté un écart important entre le nombre de cellules et les prévisions aux niveaux de sécurité moyenne et maximale, comme en témoigne le tableau ci-après où figurent aussi les données relatives à l'isolement protecteur, puisque les établissements de ce genre ont été construits jusqu'ici conformément aux normes de sécurité maximale.

	Capacité par rapport aux prévisions		
Niveau de sécurité	Prévisions de la population carcérale 1992-1993	Cellules existantes et en construction au 30 avril 1986	Surplus (manque)
Isolement protecteur	1 332	1 378[1]	46
Sécurité maximale (S-6)	1 709	2 368[1]	659
Sécurité moyenne (S-3, S-4, S-5)	7 020	5 542	(1 478)

[1] À l'exclusion de l'établissement Laval, au Québec, que le SCC se propose de fermer; Laval compte 188 cellules d'isolement protecteur et 415 à sécurité maximale, pour un total de 603 cellules.

7.51 La ventilation du surplus et du manque par région, donnée dans le tableau ci-après, montre que le surplus dans les secteurs de l'isolement protecteur et de la sécurité maximale touchera surtout l'Est du Canada, avec un certain manque dans les régions de l'ouest. La pénurie au niveau de la sécurité moyenne frappera toutes les régions.

Capacité[1] par rapport aux prévisions[2]

Niveau de sécurité	Surplus ou (manque)					
	Pacifique	Prairies	Ontario	Québec	Atlantique	Total Canada
Isolement protecteur	(157)	(13)	44	30[3]	142	46[3]
Sécurité maximale (S-6)	16	(79)	80	381[4]	261	659[4]
Sécurité moyenne (S-3, S-4, S-5)	(160)	(394)	(221)	(486)	(217)	(1 478)

[1] Cellules existantes et en construction au 30 avril 1986.

[2] Prévisions de la population carcérale pour 1992-1993, établies par la Direction des politiques et de la planification centrales du SCC en septembre 1984.

[3] À l'exclusion de Laval (188 cellules d'isolement protecteur).

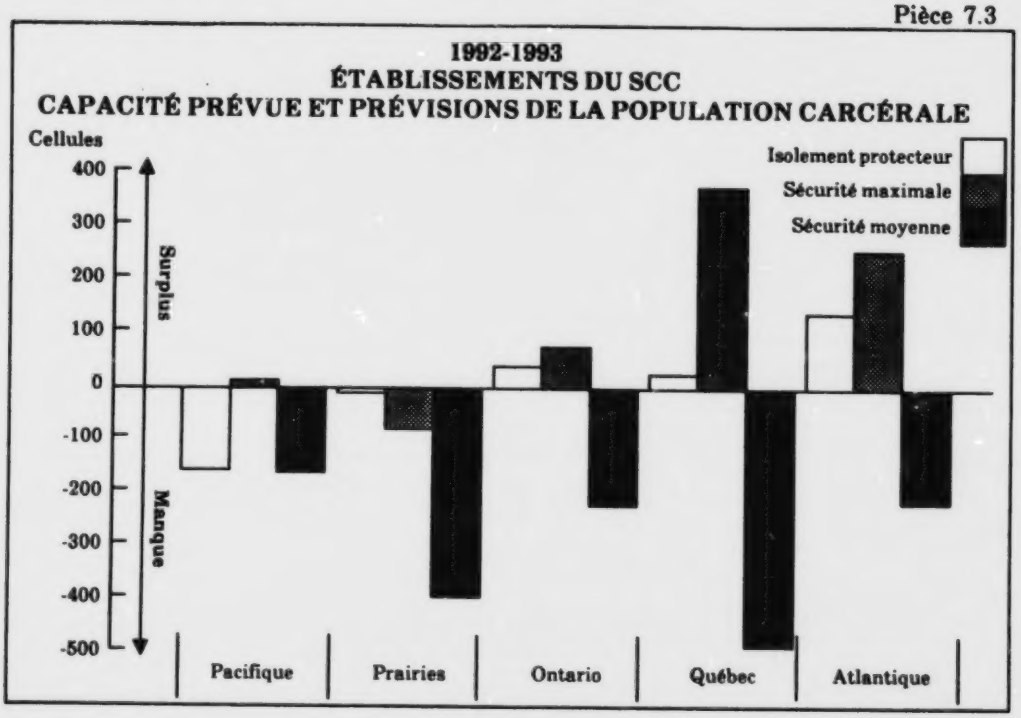
[4] Y compris Drummond 1 (252 cellules), construit comme un S-6 mais utilisé comme un S-4. À l'exclusion de Laval (415 cellules à sécurité maximale).

7.52 Il convient de faire remarquer que le nombre de cellules d'isolement protecteur et à sécurité maximale ne comprend pas celles de Laval, car le SCC nous a dit qu'il comptait fermer cet établissement. Toutefois, le SCC a déjà prévu des fermetures qui n'ont jamais eu lieu, y compris à Laval. Le surplus indiqué dans le tableau ci-dessus représente donc une évaluation prudente. Si Laval ne ferme pas ses portes, le surplus de cellules d'isolement protecteur s'élèvera à 218 dans la région du Québec et à 234 au Canada. Au niveau de la sécurité maximale, il s'élèvera à 796 au Québec et à 1 074 au Canada. Les données du tableau ci-dessus sont présentées sous forme de graphique à la pièce 7.3.

7.53 Le surplus de cellules d'isolement protecteur et à sécurité maximale tient surtout à trois raisons.

7.54 En premier lieu, les nouveaux établissements d'isolement protecteur et à sécurité maximale devaient, à l'origine, remplacer les établissements plus vieux ou permettre de faire face à une augmentation prévue de la population carcérale. Le SCC a changé d'idée par la suite et a décidé de rénover et de conserver les vieux établissements (Dorchester, Archambault, Laval et Kingston), d'où un surplus par rapport au nombre de cellules prévu. Le SCC nous a expliqué que son changement d'attitude découlait de divers facteurs, notamment de fluctuations de courte durée, mais marquées, dans les prévisions concernant la population carcérale, de modifications dans les politiques, et de pressions exercées par des groupes communautaires.

Pièce 7.3



7.55 En deuxième lieu, le SCC avait pour politique de ne pas réunir dans un même établissement les détenus en isolement protecteur et les détenus de sécurité maximale, même si les établissements d'isolement protecteur sont généralement construits conformément aux normes de sécurité applicables aux établissements à sécurité maximale (S-6). Par conséquent, même lorsqu'il y avait un surplus de cellules dans un établissement à sécurité maximale, on ne s'en servait pas pour accueillir des détenus en isolement protecteur et on construisait des établissements distincts pour ces derniers.

7.56 Nous savons que, par définition, les détenus placés en isolement protecteur ne devraient pas être mêlés au reste de la population carcérale. Cependant, nous croyons qu'il serait plus rentable pour le SCC, lorsque des établissements à niveau de sécurité maximale disposent d'un important surplus de cellules, de transformer ces cellules en une unité distincte d'isolement protecteur plutôt que de construire un nouvel établissement. Ainsi, plutôt que de construire un nouvel établissement à Port-Cartier, il aurait été plus économique de transformer en établissement d'isolement protecteur l'établissement Drummond 1, construit selon les normes de sécurité maximale, mais dont l'utilisation ne nécessitait plus ce niveau. Nous avons cru comprendre que le SCC est en train de réviser sa politique de logement en ce qui a trait aux établissements d'isolement protecteur.

7.57 En troisième lieu, et c'est là un motif important, les décisions n'étaient pas seulement fondées sur les besoins relatifs aux programmes, mais aussi sur d'autres considérations comme la possibilité d'offrir à des régions défavorisées des avantages économiques. Le Comité Carson a d'ailleurs constaté que le SCC avait fait construire des

établissements pour d'autres motifs que strictement pour les besoins du programme. Le Comité a fait observer ce qui suit :

> Un coup d'oeil rétrospectif sur les établissements correctionnels du Canada montre que le choix de leur emplacement, leur construction et leur exploitation ont été guidés plus par un besoin de développement économique régional que par le souci de satisfaire le plus possible aux besoins en programmes du système.
>
> Les fonctions fondamentales du Service consistent à assurer la bonne garde des détenus et à créer des programmes convenables à leur intention. Il doit remplir ce rôle en tenant compte des particularités culturelles régionales et en maintenant les liens qui unissent les détenus à leurs familles et aux autres membres de la collectivité à laquelle ils appartiennent.

7.58 Nous avons également constaté que, dans les cas où le SCC devait construire des établissements dont les niveaux de sécurité et l'emplacement n'étaient pas justifiés par les besoins du programme, à d'autres fins que son objectif établi, il omettait de déterminer et de communiquer au Parlement le coût additionnel nécessaire pour atteindre ces autres fins. Par ailleurs, dans certains cas, l'information présentée au Conseil du Trésor en vue d'obtenir son approbation n'était pas à jour. En conséquence, le Conseil du Trésor et le Parlement ne possédaient pas suffisamment de renseignements pour pouvoir prendre des décisions éclairées.

7.59 On fait allusion ici à la construction d'un établissement d'isolement protecteur à Renous (N.-B.), (appelé établissement de l'Atlantique – 250 cellules), d'un établissement à sécurité maximale à Drummondville (Québec), (appelé Drummond 1 – 252 cellules), et d'un établissement d'isolement protecteur à Port-Cartier (Québec) – 250 cellules. Ces trois établissements font l'objet des trois premières études de cas, à partir du paragraphe 7.70.

7.60 Le manque d'établissements à sécurité moyenne est principalement dû au fait que la plupart des projets de construction annulés en 1985 et 1986 visaient justement ce genre d'établissements. Le SCC prévoit compenser en partie ce manque autrement, par exemple en concluant des ententes d'échange de services avec les provinces et en ayant recours à du logement temporaire. Les ententes déjà conclues permettront une capacité totale de 545 cellules d'ici 1988-1989. De ce nombre, seulement 360 cellules sont à sécurité moyenne, alors qu'on prévoit un manque de 1478 à ce niveau d'ici 1992-1993.

7.61 Nous savons que le SCC a récemment décidé (en juin 1986) de remplacer l'échelle des niveaux S-1 à S-7 par un système de classification à quatre niveaux : sécurité minimale, moyenne et maximale et détention spéciale. Cependant, cette mesure ne permettra pas, selon nous, de rétablir, de façon appréciable, l'équilibre entre la capacité de logement et les prévisions concernant la population carcérale.

7.62 Les plans de logement à long terme de 1984 et les plans antérieurs ont toujours visé l'équilibre entre la capacité et les besoins prévus. Cependant, les facteurs susmentionnés ont contribué à cet écart.

7.63 Répercussions. La décision de construire de nouveaux établissements à Renous, à Drummondville et à Port-Cartier a eu trois répercussions importantes.

7.64 Tout d'abord, d'après notre estimation la plus prudente, le SCC a engagé un coût en capital supplémentaire de 27 millions de dollars (voir le tableau ci-après) et des frais supplémentaires d'exploitation de l'ordre de 30 millions de dollars, en valeur actuelle, pour la durée d'utilisation de l'établissement de Port-Cartier (voir le paragraphe 7.96).

Coût en capital supplémentaire pour la construction d'établissements d'isolement protecteur et à sécurité maximale

Établissement	Type et capacité	Coût supplémentaire (en millions de dollars)
		Capital
Atlantique	IP, 250	8
Drummond 1	S-6, 252	8
Port-Cartier	IP, 250	11
Total		27

7.65 Deuxièmement, le taux de vacance sera vraisemblablement à la hausse dans les établissements à sécurité maximale et les établissements d'isolement protecteur dans les régions de l'est et la double occupation des cellules, à ces mêmes niveaux, augmentera dans les régions de l'ouest. Le SCC connaîtra un problème accru de double occupation des cellules dans les établissements à sécurité moyenne de toutes les régions. Comme nous l'indiquons au paragraphe 7.109, le SCC suit de près la double occupation et il a relevé un certain nombre de solutions pour alléger le problème.

7.66 Troisièmement, cette situation pourrait avoir une incidence néfaste sur l'atteinte de l'objectif du SCC, c'est-à-dire préparer les détenus à leur réinsertion sociale en tant que citoyens utiles et respectueux de la loi.

7.67 Le Service correctionnel du Canada devrait revoir ses plans de logement afin de s'assurer que le nombre de cellules prévu répond aux prévisions concernant la population carcérale en fonction des niveaux de sécurité et des régions, conformément à sa politique de logement.

Commentaire du SCC : Au moment de la vérification, le SCC examinait déjà ses plans de logement. Il fallait procéder à cet examen pour diverses raisons, notamment les conclusions et recommandations du rapport Carson et de l'étude du Groupe de travail du vice-premier ministre et le programme de compressions du Conseil du Trésor. On estimait nécessaire de revoir la politique de logement. C'est pourquoi le SCC a décrété un moratoire sur tous les projets de construction, sauf ceux déjà en cours. Il est devenu évident que la réorientation proposée

donnerait lieu à un surplus de cellules à sécurité maximale lors de l'entrée en service des nouveaux établissements. Les vérificateurs ont signalé à juste titre que cette disproportion était partiellement imputable à une décision de principe d'héberger autant que possible les détenus dans leurs régions respectives ou leur collectivité. Les vérificateurs ont également mentionné que le SCC avait prévu plusieurs fermetures qui n'ont jamais eu lieu. Toutefois, avec le moratoire décrété sur les projets de construction, on estimait que le SCC devait envisager de rénover quelques-uns des établissements plus anciens pour peut-être attribuer à certains un niveau de sécurité inférieur et ainsi réduire l'écart. Ces mesures, en plus des efforts déployés pour maximiser l'utilisation des cellules provinciales et mettre au point des solutions de rechange à l'incarcération, devraient permettre de réduire la plus grande partie de l'écart entre la capacité et les besoins prévus.

7.68 Si le Service correctionnel doit engager des dépenses supplémentaires pour atteindre des objectifs autres que l'objectif énoncé, il devrait déterminer le coût additionnel et en faire part à l'autorité chargée d'approuver les dépenses, puis au Parlement.

7.69 Lorsque le Service correctionnel du Canada envisage de remplacer un projet par un autre, il devrait réévaluer ses besoins à la lumière des plus récentes données dont il dispose, puis communiquer l'information au Conseil du Trésor ou à l'autorité habilitée à approuver le changement.

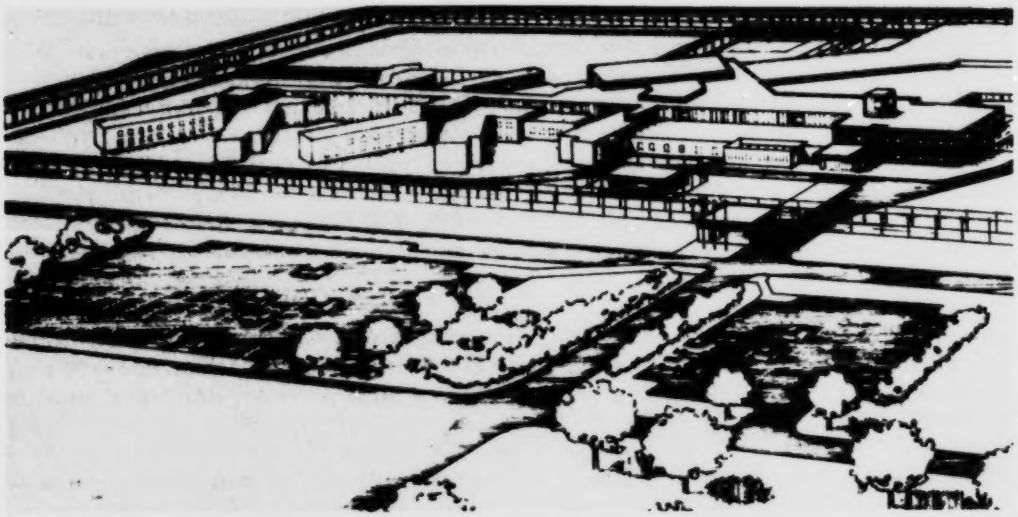
Commentaire du SCC : Dans l'ensemble, le SCC approuve les grandes lignes de ces recommandations et tâchera d'être plus précis dans l'avenir. Toutefois, le Service estimait à l'époque que les renseignements accessibles et/ou fournis étaient suffisants.

En général, le SCC a signalé les changements apportés, pour lesquels il a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor, dans le plan de logement présenté chaque année, les mises à jour semestrielles du plan opérationnel et les présentations au Conseil du Trésor concernant chaque projet.

La principale raison du changement du niveau de sécurité de l'établissement de Drummond était l'évolution des besoins et de la répartition de la population carcérale. Il semblerait que l'observation s'appuie uniquement sur le fait que le titre officiel du projet figurant dans le "livre bleu" n'a jamais été changé officiellement et est demeuré "établissement à sécurité moyenne de Drummondville".

De même, la nécessité de conserver le pénitencier de Kingston est directement reliée à l'accroissement des besoins en IP après 1982. Il faut reconnaître que la décision initiale de fermer l'établissement et la décision subséquente de le laisser ouvert n'ont pas fait l'objet d'une analyse économique poussée, étant donné que la première s'appuyait surtout sur des considérations d'ordre opérationnel et économique alors que la deuxième a été dictée par les besoins. Les prévisions étant à la hausse, il a été décidé de garder le pénitencier de Kingston ouvert parce que cette option pourrait être mise facilement de côté s'il y avait une baisse dans les prévisions.

Étude de cas nº 1 - Établissement de l'Atlantique, situé à Renous (Nouveau-Brunswick)



Maquette de l'établissement d'isolement protecteur de l'Atlantique, à Renous (Nouveau-Brunswick). Capacité : 250 cellules. Achèvement prévu : 1986. Coût estimatif : 61,5 millions de dollars. Coût en capital par cellule : 246 000 $ (voir le paragraphe 7.70).

7.70 En 1978, le SCC prévoyait construire à Renous (N.-B.) un établissement à sécurité maximale pouvant accueillir 204 détenus pour remplacer, en partie, le pénitencier de Dorchester, également situé au Nouveau-Brunswick.

7.71 En mars 1980, le SCC décidait de conserver et de rénover le pénitencier de Dorchester comme établissement à sécurité maximale. Comme aucun autre établissement à sécurité maximale n'était nécessaire dans la région de l'Atlantique, le SCC se proposait d'abandonner le projet de Renous et en a informé le Conseil du Trésor.

7.72 En avril 1980, le Conseil du Trésor demandait que la question soit réévaluée avant qu'une décision finale concernant l'annulation soit prise.

7.73 En avril 1981, après réévaluation de la question, le SCC a changé sa recommandation et a une fois de plus proposé au Conseil du Trésor de construire un établissement à Renous, mais cette fois un établissement national d'isolement protecteur renfermant 250 cellules et 100 unités spéciales de détention. Les cellules d'isolement protecteur étaient destinées à accueillir une partie des détenus du pénitencier de Kingston, qui comptait à l'époque 379 cellules d'isolement protecteur et qui devait alors être fermé.

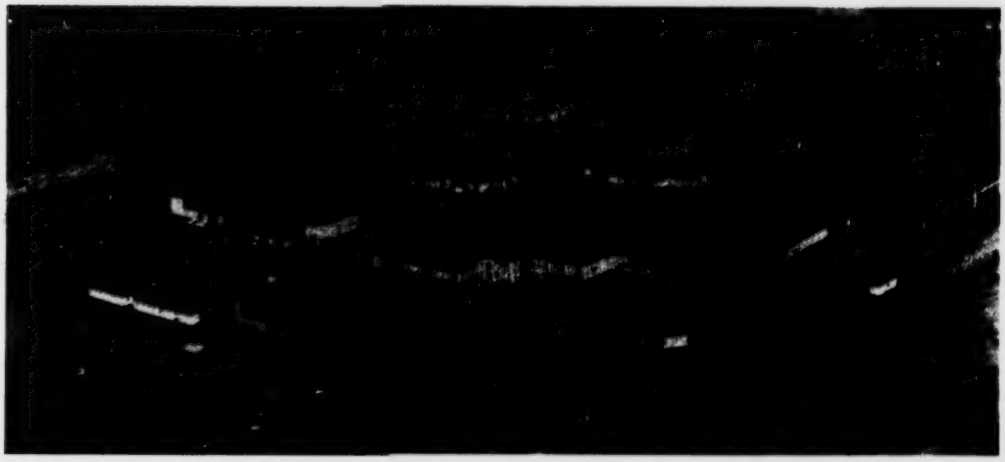
7.74 En 1983, à cause de l'augmentation prévue au nombre de détenus placés en isolement protecteur, le SCC a décidé de conserver le pénitencier de Kingston (avec 296 cellules seulement), en plus de l'établissement de l'Atlantique. À ce moment, le SCC disposait au total de 802 cellules d'isolement protecteur dans les régions anglophones (Kingston : 372; Saskatchewan : 430), par rapport aux dernières prévisions selon lesquelles 1 035 détenus devraient être placés en isolement protecteur en 1991-1992. Par conséquent, il faudrait alors 233 autres cellules d'isolement protecteur dans les régions anglophones. Par ailleurs, toujours dans les régions anglophones, on enregistrait un excédent de 419 cellules dans les établissements à sécurité maximale.

7.75 Si l'on avait réservé une partie de ces 419 cellules à sécurité maximale pour accueillir les détenus devant être placés en isolement protecteur, l'établissement de l'Atlantique n'aurait pas été nécessaire. L'examen des dossiers a révélé que la construction de l'établissement à Renous s'est quand même poursuivie pour d'autres considérations que celles strictement liées au programme, notamment donner de l'emploi aux gens de la région.

7.76 Si l'on avait construit un établissement à sécurité moyenne – niveau où existait le besoin – pouvant accueillir autant de détenus que celui de l'Atlantique (250), le coût en capital aurait été d'au moins huit millions de dollars de moins, car le coût de construction d'un établissement à sécurité moyenne est beaucoup moins élevé que celui d'un établissement à sécurité maximale ou d'un établissement d'isolement protecteur. Pour obtenir le chiffre de huit millions, nous avons multiplié 250 par 32 000 $, notre estimation la plus prudente de la différence de coût par cellule entre un établissement à sécurité moyenne et un établissement à sécurité maximale ou d'isolement protecteur.

7.77 L'unité spéciale de détention de l'établissement de l'Atlantique a été annulée en 1985 par suite d'une modification au chapitre des prévisions concernant le nombre de détenus requérant ce type de cellules. Conséquemment à cette décision tardive, le SCC n'a pas pu assurer l'optimisation des ressources, en raison de coûts irrécupérables d'environ 10 millions de dollars (voir le paragraphe 7.132).

Étude de cas nº 2 - Établissement Drummond 1, situé à Drummondville (Québec)



Établissement Drummond 1, à Drummondville (Québec). Établissement à sécurité maximale construit en 1984, sert d'établissement à sécurité moyenne. Capacité : 252 cellules. Coût : 40,5 millions de dollars. Coût en capital par cellule : 161 000 $ (voir le paragraphe 7.78).

7.78 En février 1979, le Conseil du Trésor autorisait le SCC à construire à Drummondville (Québec) un établissement à sécurité moyenne de 210 cellules, le Drummond 1. La proposition du SCC était conforme aux prévisions de l'époque quant au nombre de détenus.

7.79 En mars 1980, le SCC révisait ses plans et recommandait que l'établissement Drummond 1 devienne un établissement à sécurité maximale, avec cellules d'isolement protecteur. Cette recommandation était basée principalement sur le fait que le nouvel établissement devait remplacer les 188 cellules d'isolement protecteur de l'établissement Laval, dans la région du Québec. Le SCC envisageait alors de fermer graduellement l'établissement Laval. Le Conseil du Trésor a approuvé la recommandation du SCC en avril 1980. Les plans de logement établis pour 1981 et 1982 confirmaient la construction prévue de l'établissement Drummond 1 comme établissement d'isolement protecteur. La construction a commencé au début de 1982.

7.80 En mars 1983, le SCC proposait la construction de Drummond 2, un autre établissement d'isolement protecteur situé à Drummondville (Québec) et pouvant accueillir 240 détenus. L'établissement Drummond 1 avait été conçu comme un établissement à sécurité maximale pour la population carcérale générale et sa construction s'est poursuivie parce que l'établissement Archambault, un établissement à sécurité maximale plus ancien, pouvant accueillir 429 détenus, devait devenir un établissement à sécurité moyenne et l'établissement Drummond 1, ainsi qu'un nouvel établissement, celui de Donnaconna, devaient répondre aux besoins de la région du Québec en matière d'établissements à sécurité maximale. À cette époque, les plus récentes prévisions (établies en décembre 1982) indiquaient que la population carcérale au niveau S-6 pour la région du Québec, à la fin de la

période de dix ans, soit en 1990-1991, serait de 682. Or, la capacité prévue était de 732 (Donnaconna : 480; Drummond 1 : 252).

7.81 En septembre 1983, les prévisions concernant le nombre de détenus à sécurité maximale pour la région du Québec à la fin de la période de dix ans sont passées de 682 à 831. En conséquence, le SCC a décidé de garder l'établissement Archambault comme établissement à sécurité maximale. Il n'était donc plus nécessaire de construire l'établissement Drummond 1 comme établissement à sécurité maximale; c'est pourquoi le SCC a décidé d'en faire un établissement à sécurité moyenne. Ce revirement a également été amené par le fait que la population locale a contesté l'utilisation de l'établissement Drummond 1 comme établissement à sécurité maximale. Cependant, la construction s'est poursuivie telle quelle, et elle a pris fin en mars 1984.

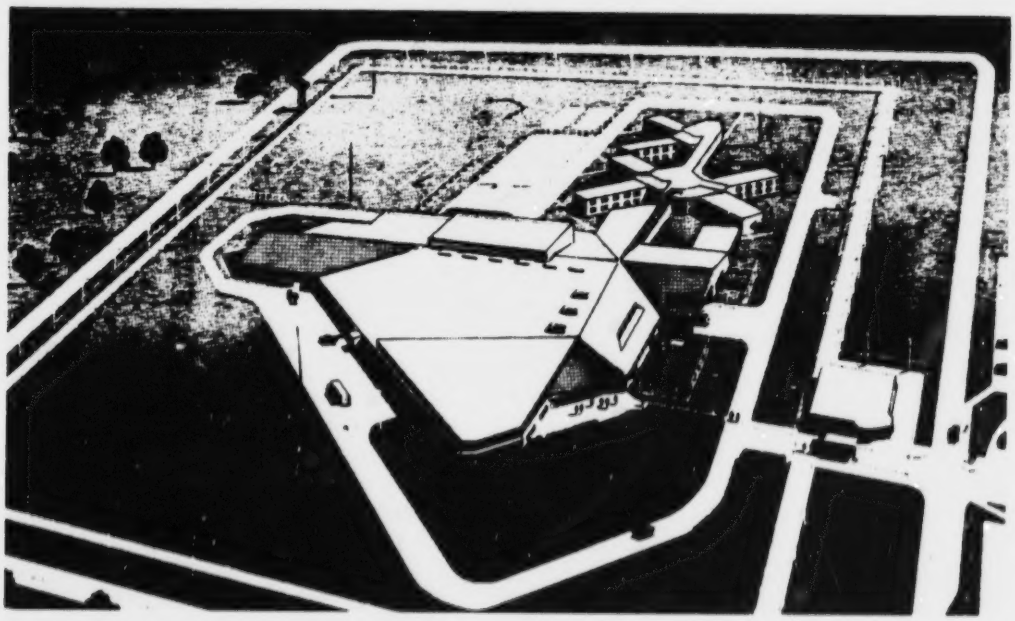
7.82 Le SCC nous a informés que l'une des raisons pour laquelle on a poursuivi la construction de l'établissement Drummond 1 au niveau S-6 est qu'il était trop tard pour y apporter des modifications. Une modification des plans, en septembre 1983, aurait retardé la construction sans pour autant permettre de réaliser des économies importantes. De plus, un établissement à sécurité maximale permet plus de souplesse; en effet, il peut toujours être utilisé comme établissement de niveau inférieur, alors que l'inverse est impossible.

7.83 En octobre 1984, les prévisions concernant la population carcérale de niveau S-6 pour la région du Québec ont été ramenées de 831 à 668 par rapport à l'année précédente. En comparaison, la capacité prévue pour cette même région est maintenant de 1049 cellules (Archambault : 429; Donnaconna : réduction de 480 à 368; et Drummond 1 : 252). Cela donne 381 cellules de plus que les plus récentes prévisions établies pour 1992-1993 (668).

7.84 Selon les prévisions, nous croyons peu probable que le SCC ait besoin des cellules à sécurité maximale excédentaires, construites à l'établissement Drummond 1, pour ce même niveau d'incarcération.

7.85 Si l'on avait construit un établissement à sécurité moyenne – niveau où existait le besoin – pouvant accueillir autant de détenus que celui de Drummond 1 (252), le coût en capital aurait été d'au moins 8 millions de dollars de moins.

Étude de cas nº 3 - Établissement de Port-Cartier (Québec)



Maquette de l'établissement d'isolement protecteur de Port-Cartier, à Port-Cartier (Québec). Capacité : 250 cellules. Achèvement prévu : 1988. Coût estimatif : 68,1 millions de dollars. Coût en capital par cellule : 272 000 $ (voir le paragraphe 7.86).

7.86 La décision de construire un établissement d'isolement protecteur de 250 cellules à Port-Cartier a été prise en 1985 et renversait une décision antérieure de construire un établissement semblable à Drummondville (Québec), c'est-à-dire Drummond 2.

7.87 La construction de Drummond 2 (240 cellules) avait été prévue en 1983 pour remplacer l'unité d'isolement protecteur de l'établissement Laval, qui comptait 188 cellules. L'établissement Laval devait alors être fermé.

7.88 En premier lieu, il ne nous paraît pas évident que la décision de fermer l'établissement Laval et de remplacer l'unité d'isolement protecteur de cet établissement par un nouvel établissement d'isolement protecteur ait été prise avec égard pour l'économie. Selon un rapport du ministère des Travaux publics, en 1983, la structure de l'établissement Laval était solide et l'établissement pouvait être conservé moyennant certains travaux de réfection. Un autre rapport, présenté par un expert-conseil indépendant retenu par le SCC en 1983, indiquait que les travaux de réfection s'élèveraient à 30 millions de dollars (comparativement à 50 millions de dollars pour la construction d'un nouvel établissement d'isolement protecteur). Après avoir pris en considération le coût de durée utile des deux solutions, nous avons déterminé qu'une économie de 10 millions de dollars pouvait être réalisée en rénovant et en conservant l'établissement à sécurité maximale de Laval au lieu d'en construire un nouveau. Selon le SCC, l'établissement Laval est vieux et impropre à l'utilisation à laquelle il est destiné. Le facteur coûts-avantages n'intervient que partiellement dans la prise de telles décisions.

7.89 Par ailleurs, même si la décision initiale, prise en 1983, de construire un établissement d'isolement protecteur à Drummondville (Drummond 2) était justifiée, celle de 1985 visant la construction d'un établissement à Port-Cartier plutôt qu'à Drummondville n'était pas fondée sur les besoins. À ce moment-là, les conditions avaient changé, surtout parce que le SCC avait décidé de ne pas transformer l'établissement Archambault en établissement à sécurité moyenne, mais de le garder comme établissement à sécurité maximale. Le tableau qui suit indique que, contrairement à 1983, le surplus de cellules à niveau de sécurité maximale en 1985 (même en excluant celles de Laval) pouvait répondre aux besoins en unités d'isolement protecteur de la région du Québec.

Capacité par rapport aux prévisions - Niveau de sécurité maximale
Région du Québec

Année	Cellules prévues et en construction	Dernières prévisions disponibles concernant la population carcérale	Surplus
1983	732	682[1]	50
(Drummond 1 : 252, Donnacona : 480)			
1985	1 049	668[2]	381
(Drummond 1 : 252, Donnacona : 368[3], Archambault : 429)			

[1] Prévisions de la population carcérale en 1991-1992 selon les données de 1982 utilisées pour la mise à jour du plan de logement à long terme de 1983.

[2] Prévisions de la population carcérale en 1992-1993 selon les prévisions de 1984.

[3] À l'origine, l'établissement de Donnacona devait accueillir 480 détenus en prévision du déclassement de l'établissement Archambault. Mais plus tard, lorsqu'on a décidé de conserver Archambault comme établissement S-6, le nombre de cellules à Donnacona a été réduit à 368.

7.90 Un examen des dossiers pertinents révèle que la construction d'un établissement à Port-Cartier reposait sur des considérations non reliées au programme, soit offrir des avantages économiques à une région défavorisée. Nous avons demandé au SCC pourquoi, s'il devait construire un établissement à Port-Cartier, avoir choisi de construire un établissement d'isolement protecteur. Il nous a donné deux raisons.

7.91 Tout d'abord, Port-Cartier, étant une région éloignée, ne convenait pas aux détenus de la population carcérale générale qui, selon la politique du SCC, devraient être incarcérés près de leur famille. L'établissement d'isolement protecteur était donc le seul qui pouvait être construit à Port-Cartier.

7.92 Ensuite, le SCC avait jusqu'à l'automne de 1988 pour terminer la construction de l'établissement. La meilleure façon de respecter ce délai était d'utiliser les plans de Donnacona, autre établissement à sécurité maximale déjà en construction dans la région du Québec.

7.93 Du point de vue de l'efficacité du programme, la décision de construire un établissement dans une région aussi éloignée que Port-Cartier a fait l'objet de nombreuses protestations de la part de l'Association canadienne de justice pénale, des criminologues, des travailleurs sociaux et d'autres personnes, qui estiment que la situation géographique de l'établissement de Port-Cartier nuira sans doute au mandat du SCC, c'est-à-dire préparer les détenus à leur réinsertion sociale en tant que citoyens utiles et respectueux des lois. Les représentants du SCC nous ont informé qu'ils ne partageaient pas ce point de vue.

7.94 Il aurait été plus économique d'utiliser Drummond 1 comme établissement d'isolement protecteur, parce qu'il répondait déjà aux normes de sécurité du niveau S-6 et que son utilisation à ce niveau n'était plus nécessaire. Nous estimons que le SCC a absorbé un coût de capital supplémentaire d'au moins 11 millions de dollars en construisant un établissement d'isolement protecteur à Port-Cartier plutôt que de transformer Drummond 1 en établissement d'isolement protecteur et de construire un nouvel établissement à sécurité moyenne pour répondre aux besoins à ce niveau. Ce coût supplémentaire découle en partie du fait que le SCC s'est servi des plans de l'établissement de Donnacona en vue de respecter l'échéance de 1988. L'établissement de Donnacona devait être plus grand que l'établissement de Port-Cartier, et il peut recevoir 47 p. 100 de plus de détenus que ce dernier (368 contre 250). En conséquence, l'établissement de Port-Cartier aura une infrastructure et des installations centrales (plomberie, égouts, électricité et cuisine) correspondant à celles d'un établissement plus grand.

7.95 Par ailleurs, pour respecter l'échéance de l'automne 1988, le SCC a également dû abréger ses démarches habituelles en matière d'impartition. Ainsi, il a conclu des marchés avec un fournisseur unique en vue de la gestion du projet et de la préparation de plans préliminaires d'aménagement.

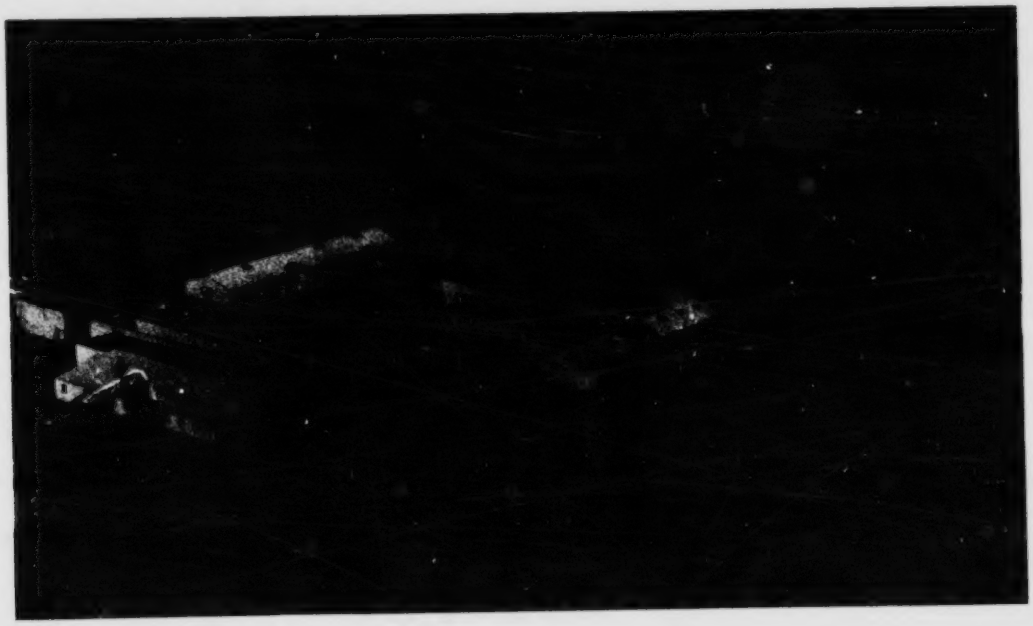
7.96 Nous avons également remarqué que le coût de construction et d'exploitation d'un établissement d'isolement protecteur à Port-Cartier est plus élevé. À Drummondville, le coût annuel d'exploitation avait été évalué à 9 millions de dollars tandis que l'estimation concernant Port-Cartier s'élevait à 12 millions de dollars. L'économie de 3 millions à Drummondville aurait été rendue possible par le partage des installations avec l'établissement Drummond 1. La valeur actuelle du 3 millions de plus en frais d'exploitation de l'établissement de Port-Cartier, capitalisée sur sa durée utile, à un taux d'intérêt de 10 p. 100, s'élève à 30 millions de dollars.

7.97 Nous en concluons que, pour offrir des avantages économiques à une région défavorisée, le SCC a dû construire un établissement d'un niveau de sécurité supérieur au niveau requis pour répondre aux besoins, et à un coût en capital plus élevé d'au moins 11 millions de dollars. Les frais d'exploitation supplémentaires, répartis sur la durée d'utilisation de l'établissement de Port-Cartier, sont de 30 millions de dollars.

7.98 Pour obtenir l'approbation du projet de Port-Cartier, le SCC avait indiqué dans sa présentation initiale au Conseil du Trésor (juin 1985) que le projet visait simplement à remplacer celui de Drummond 2, déjà approuvé par le Conseil. Or, depuis l'approbation du projet Drummond 2, la capacité excédentaire des établissements à sécurité maximale était passée de 50 à 381 cellules dans la région du Québec, et nous croyons que le Conseil aurait dû en être informé (voir le paragraphe 7.89). De cette façon, le Conseil du Trésor aurait été conscient de la possibilité d'utiliser la capacité excédentaire au niveau de sécurité maximale pour répondre aux besoins en matière d'isolement protecteur. D'autre part, la présentation au Conseil du Trésor n'indiquait pas le motif du changement d'emplacement.

7.99 Par conséquent, nous sommes d'avis que les renseignements fournis au Conseil du Trésor n'étaient pas suffisamment complets ou à jour pour lui permettre de prendre une décision éclairée, tout en tenant bien compte des besoins du programme et de l'aspect économie.

Étude de cas nº 4 - Centre de développement correctionnel de Laval (Québec)



Centre de développement correctionnel de Laval (Québec). Établissement à sécurité renforcée construit en 1967. Établissement fermé en 1984. Capacité : 160 cellules. Coût : 6 millions de dollars. Coût en capital par cellule : 37 500 $ (voir le paragraphe 7.100).

7.100 Un autre exemple manifeste d'un établissement dont l'utilisation n'a jamais correspondu à la fonction initiale à laquelle il était destiné est celui du Centre de développement correctionnel (CDC) de Laval (Québec).

7.101 Sa construction a été achevée en 1967, au coût initial de 6 millions de dollars. Il avait été conçu à l'origine comme établissement à sécurité renforcée, doté de 160 cellules. Pendant 20 ans, le CDC a été alternativement ouvert et fermé, et l'on a, à plusieurs reprises, changé la fonction à laquelle on le destinait. Ainsi, en 1975, il servait de centre correctionnel communautaire (S-1), bien qu'il ait été construit pour être un établissement à sécurité renforcée (S-7). Depuis 1967, les modifications qui lui ont été apportées ont coûté environ 4 millions de dollars et, jusqu'au début de 1986, on envisageait de consacrer une somme supplémentaire de 6 millions à des travaux de rénovation en vue de le transformer en établissement à sécurité minimale (niveau S-2). Ce projet a été mis en suspens en février 1986, lorsque le SCC a pris la décision d'annuler tous les grands projets de construction, à l'exception de ceux qui étaient en cours.

7.102 En décembre 1984, le SCC ouvrait, au coût de 13 millions de dollars, une unité spéciale de détention de 80 cellules au centre régional de réception de Sainte-Anne-des-Plaines (Québec), et le CDC était alors fermé. Depuis, il n'a pas rouvert, et le projet de transformation en établissement à sécurité minimale a été abandonné, du moins dans l'immédiat.

7.103 C'est ainsi que le SCC dispose d'un établissement, fermé moins de vingt ans après son ouverture, et auquel il a affecté environ 10 millions de dollars à titre de dépenses en capital. Le Service a récemment consacré une somme supplémentaire de 13 millions de dollars à la construction d'un établissement semblable dans les environs, pour remplacer le CDC.

* * *

Double occupation des cellules par les détenus

7.104 Le SCC a recours à la double occupation des cellules pour pallier la pénurie temporaire de locaux dans divers types d'établissements. En février 1986, 780 détenus, soit environ 7 p. 100 de la population carcérale totale, étaient installés à deux par cellule. En 1985-1986, à la suite des compressions budgétaires imposées par le Conseil du Trésor, le SCC a complètement révisé son plan d'aménagement des locaux et considérablement réduit ses grands projets de construction. Cette situation entraînera une grave pénurie de cellules à sécurité maximale dans l'Ouest et à sécurité moyenne dans toutes les régions. Selon la Partie III du Budget des dépenses de 1986-1987, le pourcentage des détenus logés à deux par cellule devrait passer de 7 p. 100 en 1985-1986 à 27 p. 100 en 1993-1994.

7.105 Les normes de l'Association canadienne de justice pénale et l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus et recommandations y relatives des Nations Unies prescrivent l'utilisation de cellules individuelles. Le SCC est d'accord avec ces normes, mais y voit non pas un impératif, mais plutôt des règles données à titre indicatif.

7.106 Nous avons étudié la situation actuelle et prévue en cette matière dans les établissements du SCC afin de déterminer si elle atteint un degré susceptible de constituer un risque aux yeux du personnel et, dans l'affirmative, si la direction du SCC réagit comme il se doit à la situation.

7.107 Le SCC n'a pas défini officiellement ce qui constitue un niveau important de double occupation des cellules. Selon les représentants du SCC que nous avons interrogés, les effets négatifs de l'occupation double, le risque de violence accru, par exemple, augmentent avec l'augmentation de la double occupation. Parmi les effets notoires, mentionnons la réduction des possibilités d'éducation, de formation et d'emploi des détenus, ainsi que l'empiétement sur la vie privée, d'où le comportement agressif de certains détenus.

7.108 À l'échelle nationale, le pourcentage des détenus sous la responsabilité du SCC, qui se trouvent dans cette situation, atteignait 7 p. 100 en février 1986. Toutefois, dans 10 des 61 établissements du SCC, comprenant 34 p. 100 de la population carcérale totale, l'occupation double des cellules dépassait 10 p. 100 et touchait jusqu'à 38 p. 100 des détenus. On la retrouvait surtout dans les établissements d'isolement protecteur et à sécurité maximale dans les régions du Pacifique et des Prairies. Pour les autres mois de 1985-1986, la situation était semblable. La pièce 7.4 indique les endroits où se trouvaient des cellules vides et des cellules occupées par deux détenus en février 1986. Comme la moyenne nationale en matière d'occupation double, qui était de 7 p. 100 en 1985-1986, passera à 27 p. 100 en 1993-1994, le problème risque de prendre des proportions considérables au sein des établissements.

7.109 Le SCC suit la situation de près dans les divers établissements et envisage un certain nombre de solutions pour atténuer ce problème. Outre la construction de locaux additionnels permanents, il étudie les possibilités qu'offrent les solutions de rechange à l'incarcération, le recours plus fréquent aux ententes d'échange de services avec les provinces, l'agrandissement des centres résidentiels communautaires et les locaux temporaires tels que les roulottes.

> *Déclaration du SCC : Le SCC vise à se conformer au principe d'un détenu par cellule formulé par l'Association canadienne de justice pénale et l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies. Toutefois, le SCC doit tenir compte d'un facteur primordial : les restrictions budgétaires actuelles, réalité à laquelle nul ne peut échapper, et le fait que, à cause de l'escalade des coûts, la construction ne constitue peut-être pas la meilleure façon d'utiliser les rares ressources dont on dispose pour les programmes correctionnels. Le SCC continuera d'essayer de limiter autant que possible le recours à la double occupation en tirant parti des solutions de rechange à l'incarcération et d'initiatives fédérales-provinciales comme les ententes d'échange de services.*

Gestion des projets

7.110 Nous avons examiné la gestion, par le SCC, de trois projets d'immobilisations :

- la construction, à Renous (Nouveau-Brunswick), d'un nouvel établissement d'isolement protecteur (appelé établissement de l'Atlantique) d'une capacité de 250 cellules, à un coût estimatif de 61,5 millions de dollars;

- la construction, à Drummondville (Québec), d'un nouvel établissement à sécurité maximale (appelé Drummond 1), doté de 252 cellules, au coût de 40,5 millions;

Pièce 7.4

FÉVRIER 1986
ÉTABLISSEMENTS DU SCC
CELLULES VIDES ET CELLULES OCCUPÉES PAR DEUX DÉTENUS, SELON LE NIVEAU DE SÉCURITÉ

- l'agrandissement, à une capacité de 400 cellules, et la rénovation, au coût de 42 millions, d'un établissement à sécurité moyenne à Bowden (Alberta).

Le coût total de ces projets s'élève à 144 millions de dollars.

7.111 Notre étude avait pour objet de déterminer si, dans la gestion de ces projets, le SCC a prêté toute l'attention voulue à l'optimisation des ressources et s'est conformé à ses propres politiques et procédures ainsi qu'à celles du Conseil du Trésor en matière de gestion des projets d'immobilisations.

7.112 Nous avons examiné les diverses étapes de la gestion des trois grands projets d'immobilisations.

- **Définition des besoins.** Dans le contexte du SCC, cela signifie déterminer la nécessité d'un établissement donné, le niveau de sécurité requis, ainsi que l'emplacement idéal.

- **Analyse des options.** Elle consiste à définir les options qui permettent de répondre aux besoins, à les évaluer et à choisir la plus rentable.

- **Établissement du coût et disponibilité.** Il s'agit de définir de façon plus précise les coûts et le temps qu'il faut pour réaliser l'option choisie, grâce à une liste d'entrepreneurs possibles.

- **Définition du projet.** Passage de l'option au projet : objectifs, attributions de travail, étapes successives, budgets et contrôles.

- **Mise en oeuvre.** Il s'agit d'attribuer le travail à l'entrepreneur, de mener à bonne fin la construction et les autres travaux, de suivre de près l'exécution et de contrôler les coûts.

- **Évaluation.** Il s'agit d'évaluer le projet fini afin de déterminer s'il satisfait aux nécessités opérationnelles et de présenter un rapport au Conseil du Trésor.

7.113 **Définition des besoins.** Dans ses plans d'aménagement à long terme, présentés au Conseil du Trésor en 1980 et en 1981, le SCC a indiqué la nécessité de trois projets - un établissement d'isolement protecteur à Renous (Nouveau-Brunswick), appelé établissement de l'Atlantique, un établissement à sécurité maximale (Drummond 1) à Drummondville (Québec), et un établissement à sécurité moyenne à Bowden (Alberta). Les prévisions relatives à la population carcérale dont disposait le SCC à l'époque justifiaient un établissement à sécurité moyenne à Bowden, dans la région des Prairies, mais non la construction d'un établissement d'isolement protecteur à Renous et d'un établissement à sécurité maximale à Drummondville (voir les études de cas nos 1 et 2).

7.114 **Analyse des options.** L'analyse des options relatives aux trois projets en question a été réalisée par le SCC, en 1980 et 1981, dans le cadre d'une analyse nationale des plans d'aménagement à long terme. Ces projets faisaient partie des options recommandées au Conseil du Trésor et approuvées par celui-ci.

7.115 L'analyse répondait aux exigences du Conseil du Trésor dans la mesure où elle précisait et évaluait des solutions de rechange valables pour répondre aux besoins connus. Toutefois, la comparaison des coûts reposait surtout sur le coût initial en capital. Si les frais d'exploitation et d'entretien ont été pris en considération, ils ne l'ont pas été pour toute la durée utile des solutions envisagées. À cet égard, l'analyse n'était pas conforme aux normes du CT. Le SCC nous a informé qu'il avait récemment pris les dispositions nécessaires pour tenir compte des coûts de toute la durée d'utilisation lorsqu'il compare diverses solutions de rechange.

7.116 **Établissement du coût et disponibilité.** Le SCC s'est bien acquitté de l'établissement des coûts et de la disponibilité pour l'établissement de Bowden et pour Drummond 1, en définissant les coûts de façon précise. Cela n'a toutefois pas été le cas pour l'établissement de l'Atlantique, en raison de pressions de l'extérieur concernant l'emplacement, et de l'incertitude entourant la conception et l'envergure de la construction.

7.117 **Définition du projet.** Pour les trois projets, cette étape a été réalisée sans référence à des normes d'exécution établies ou officiellement approuvées. On constate en outre des retards allant jusqu'à deux ans dans la remise des instructions concernant certaines prescriptions relatives à la sécurité. Il s'ensuit que plusieurs travaux à exécuter, qui ont beaucoup d'importance sur le plan de la sécurité, n'ont été fixés en détail qu'une fois la planification et la construction bien entamées. Il a fallu modifier les plans, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires de 3,3 millions de dollars. En voici une explication détaillée.

7.118 La définition du projet comporte deux étapes : le plan conceptuel et le plan détaillé. En ce qui concerne la première, le SCC a informé le Conseil du Trésor en 1981 qu'un Énoncé des critères de performance des établissements serait publié pour chaque établissement, que ces documents serviraient de guide au programme de conception des bâtiments et qu'ils permettraient d'évaluer si l'établissement convient, du point de vue de la planification et de l'exploitation, à l'utilisation prévue. On a établi un énoncé pour l'établissement de Bowden et pour Drummond 1, mais on ne les a pas utilisés. Dans le cas de l'établissement de l'Atlantique, on a plutôt décidé de se servir d'un plan directeur. D'ailleurs, le SCC nous a informé qu'il utilise maintenant des plans directeurs pour ses établissements. Dans son rapport annuel de 1984-1985, le vérificateur interne du SCC mentionnait que, dans 6 des 10 cas examinés, il y avait absence de plans directeurs, ou ces plans étaient incomplets ou imprécis. Il n'a toutefois pas poursuivi l'étude en 1985-1986.

7.119 Le plan détaillé devait se fonder sur un programme des caractéristiques architecturales, un document exposant les exigences qualitatives et quantitatives. En 1979, ce programme a été remplacé par les "critères techniques du SCC". Selon les ingénieurs et les architectes qui ont participé aux trois projets, ces critères étaient à certains égards incomplets et à d'autres, contradictoires.

7.120 À l'établissement de l'Atlantique, les frais pour les changements de conception apportés après l'approbation du projet par le Conseil du Trésor, se sont élevés à 1,5 million de dollars. De plus, par suite de la suppression de l'unité spéciale de détention, le SCC a dû prévoir un passif éventuel d'un million de dollars à l'égard d'un entrepreneur et a encouru inutilement des frais de 144 000 $ pour la construction d'un tunnel reliant l'établissement

d'isolement protecteur à l'unité spéciale de détention, dont la construction est maintenant annulée, afin de permettre un accès aux cuisines, aux ateliers et aux parloirs, à partir de cette unité.

7.121 À Bowden, les modifications apportées sur le plan de la sécurité ont entraîné des frais supplémentaires d'un million de dollars.

7.122 À Drummond 1, les demandes de modification découlant des instructions émises en octobre 1983 et de la nécessité de satisfaire aux critères relatifs à un établissement S-6 ont entraîné des dépenses atteignant, au total, 800 000 $.

7.123 Le SCC nous a informé que les modifications des plans étaient surtout dues aux fréquents changements des exigences opérationnelles et de sécurité et que, ces deux dernières années, il a révisé ses critères techniques et a essayé de stabiliser ses exigences.

7.124 Le Service correctionnel du Canada devrait veiller à préciser les normes et les exigences avant l'élaboration des plans d'un nouvel établissement et à réduire au minimum les changements.

> *Commentaire du SCC : Le SCC accroîtra ses efforts pour veiller à ce que des normes et des exigences soient établies le plus longtemps possible avant l'élaboration des plans d'un nouvel établissement.*

7.125 Mise en oeuvre du projet. Nous avons constaté qu'une fois approuvés l'envergure et le plan du projet, une fois effectués les appels d'offres pour les constructions et une fois reçue l'approbation du Conseil du Trésor pour l'adjudication des marchés, les travaux de construction débutaient rapidement. Toutefois, en raison de contrôles insuffisants, les fréquents changements apportés aux plans après l'attribution des marchés ont entraîné des frais de l'ordre de 9,4 millions de dollars. Les paragraphes ci-après donnent des exemples de ces changements.

7.126 À l'établissement de l'Atlantique, les changements majeurs apportés aux plans après l'adjudication des marchés ont entraîné des frais de construction supplémentaires de l'ordre de 4,6 millions de dollars. Il s'agissait, entre autres, d'ajouter un revêtement de brique aux murs de ciment, à un coût supplémentaire de 1,7 million de dollars, afin de donner du travail aux fabricants de briques du Nouveau-Brunswick.

7.127 À Bowden, les demandes de changement ont entraîné des dépenses supplémentaires de 1,6 million de dollars. Des éléments importants de l'agro-entreprise prévue ont été annulés après que l'on ait consacré 148 000 $ à l'infrastructure. De plus, une unité d'isolement disciplinaire, d'isolement préventif et de santé qui venait d'être peinte a été repeinte d'une autre couleur pour la somme de 26 000 $.

7.128 À Drummond 1, par suite de demandes de modification, on a engagé des dépenses supplémentaires de l'ordre de 3,2 millions de dollars, dont 140 000 $ pour obtenir un

fini plus lisse sur les murs, bien que le fini original ait été effectué comme prescrit, et 24 500 $ pour repeindre, à cause d'un changement dans le choix de la couleur.

7.129 Au 30 avril 1986, il y avait eu 103 demandes de modification à Bowden, 396 à Drummond 1 et 104 à l'établissement de l'Atlantique, soit 603 en tout. Bien que la plupart de ces modifications aient coûté moins de 20 000 $ chacune, elles s'élevaient, au total, à 12,7 millions de dollars, y compris la dépense de 3,3 millions de dollars amenée par la définition des projets sans normes reconnues ou uniformes. Cela représente environ 14 p. 100 du coût de construction des trois projets (sans compter le terrain et l'équipement). Ce pourcentage est à peu près trois fois supérieur à celui considéré acceptable dans le secteur de la construction (au plus 5 p. 100). Même si le contexte dans lequel le SCC construit ses établissements diffère, dans une certaine mesure, de celui dans lequel opère l'industrie de la construction, nous croyons que cet écart est toutefois important.

7.130 Le coût total des trois projets est resté dans les limites approuvées par le Conseil du Trésor. Cependant, alors que les coûts pour Bowden et pour Drummond 1 n'ont pas dépassé les prévisions, on s'attend à ce que pour l'établissement de l'Atlantique, à Renous, le coût dépasse celui qui a été approuvé, compte tenu de l'annulation de certains éléments, comme nous l'expliquons ci-dessous.

7.131 Dans le cas de l'établissement de l'Atlantique, le Conseil du Trésor a approuvé la construction d'un établissement pouvant accueillir 350 détenus (250 en isolement protecteur et 100 dans l'unité spéciale de détention), à un coût de 73 millions de dollars, dont 12,8 millions pour l'unité spéciale de détention, et 1 million pour l'installation de chauffage à l'écorce. Ces deux éléments ayant été éliminés du projet, nous avons rajusté le coût approuvé à 59,2 millions de dollars. Le SCC estime maintenant à 61,5 millions le coût pour 250 cellules et il entend faire au Conseil du Trésor une présentation réflétant le coût révisé.

7.132 À notre avis, la somme de 61,5 millions pour un établissement d'isolement protecteur et à sécurité maximale d'une capacité de 250 cellules est d'environ 10 millions de dollars trop élevée. Cela découle surtout du fait que l'infrastructure et les installations de base ont été conçues en fonction de 350 cellules (250 dans l'aire d'isolement protecteur et 100 dans l'unité spéciale de détention). Quand l'unité spéciale de détention a été annulée, en 1985, (c'est-à-dire environ 2 ans après le début des travaux), la construction de l'infrastructure et des installations de base était trop avancée pour l'interrompre. Si l'on avait prévu, dès le début, de construire un établissement de 250 cellules, le coût aurait été d'environ 10 millions de dollars de moins. La décision tardive d'annuler l'unité spéciale de détention a fait que le SCC ne reçoit pas de valeur équivalente en contrepartie de cette dépense de 10 millions de dollars. Le SCC a décidé de réduire le projet par suite d'un changement dans les prévisions du nombre de détenus devant être placés en détention spéciale.

7.133 Le Service correctionnel du Canada devrait se conformer à des normes établies et disposer de mécanismes de contrôle satisfaisants, afin d'éviter les changements inutiles au cours de la construction des projets immobiliers et l'augmentation des coûts qui en résulte.

Commentaire du SCC : Le rapport mentionne des changements ayant entraîné des frais supplémentaires, mais non pas ceux qui ont permis d'économiser une somme approximative de 19 millions de dollars. Le SCC estime que la plupart des frais qui, d'après le rapport, auraient pu être évités étaient attribuables à de nouvelles exigences sur le plan du fonctionnement et de la sécurité et n'auraient pu être réduits sensiblement par une plus stricte application des normes et du contrôle de la qualité. Néanmoins, le SCC poursuivra ses efforts pour se conformer aux normes établies tout en reconnaissant que les programmes et conditions économiques viendront souvent contrecarrer ces projets.

7.134 **Évaluation.** Le Conseil du Trésor exige que, lorsqu'un projet est terminé, un rapport d'évaluation du caractère fonctionnel des installations lui soit présenté, dans un délai indéterminé. Drummond 1 étant le seul projet terminé jusqu'ici, c'est également le seul sur lequel un rapport devrait être remis. Drummond 1 a été terminé en mars 1984. Or, le 30 juin 1986, le Conseil du Trésor n'avait pas encore reçu de rapport. En novembre 1985, le SCC effectuait, de concert avec le ministère des Travaux publics, une étude d'évaluation. Ce rapport précise les questions qui devraient faire l'objet du rapport d'évaluation du caractère fonctionnel. Nous avons examiné le rapport de l'étude d'évaluation et nous le jugeons précis mais incomplet. Il traite, notamment, des causes et répercussions des modifications apportées au moment de la définition du projet, puis de la construction, mais n'aborde pas directement la question de l'évaluation du rendement, des délais ou des coûts. Nous estimons donc que le SCC n'a pas entièrement respecté l'exigence du Conseil du Trésor en matière de rapport d'évaluation sur le caractère fonctionnel des installations.

Déclaration du SCC : Pour ce qui est des remarques des vérificateurs selon lesquelles aucun rapport d'évaluation de la fonctionnalité du projet de Drummond n'a été présenté au Conseil du Trésor, nos archives indiquent qu'une étude d'évaluation détaillée de la fonctionnalité a été réalisée en collaboration avec Travaux publics Canada (TPC) en novembre 1985. Étant donné qu'il s'agissait d'une étude approfondie, le SCC n'a pas jugé nécessaire de procéder à une nouvelle évaluation.

Système périmétrique de détection des intrusions (SPDI)

7.135 Depuis 1982-1983, le SCC procède à la mise en application d'un plan quinquennal visant l'installation d'un système périmétrique de détection des intrusions (SPDI) dans 18 anciens et 9 nouveaux établissements à sécurité maximale ou moyenne. Ce système de surveillance électronique améliorera la sécurité périmétrique des établissements en détectant les tentatives d'évasion.

7.136 Selon les projections en matière de coûts-avantages que le SCC a présentées au Conseil du Trésor pour obtenir l'approbation de ce dernier, le coût d'installation du système était évalué à 38 millions de dollars (23,4 millions pour les vieux établissements, et 14,6 millions pour les nouveaux). Ce projet promettait deux grands avantages. Il devait améliorer la sécurité et permettre une économie de 269 années-personnes (173 dans les anciens établissements et 96 dans les nouveaux). La valeur totale des économies ainsi réalisées devait atteindre 10 millions de dollars par an.

Système périmétrique de détection des intrusions - un système de surveillance électronique servant à détecter les tentatives d'évasion (voir le paragraphe 7.135).

7.137 Notre vérification a compris un examen de la planification et de la mise en place du SPDI. Notre but était de déterminer si les plans du SPDI correspondaient aux besoins du programme et tenaient dûment compte de l'économie et de l'efficience, si le SCC avait prévu des contrôles satisfaisants sur l'installation du système, afin qu'elle se fasse efficacement et dans les délais prescrits; si les avantages attendus étaient susceptibles de se concrétiser; et si l'information que le SCC avait fournie au Parlement et au Conseil du Trésor en matière de coût et d'avantages était adéquate.

7.138 Au mois d'avril 1986, on avait installé le SPDI dans 12 des 27 établissements. Selon un examen effectué au milieu du projet par le Bureau des conseillers en gestion, le coût final réel de l'équipement et de l'installation correspondrait, semble-t-il, aux prévisions initiales. Quant aux avantages, le premier s'était concrétisé puisqu'on avait effectivement constaté une amélioration de la sécurité. Les directeurs d'établissement interviewés étaient satisfaits du rendement du système. Au 30 avril 1986, le SPDI avait permis de détecter toutes les tentatives d'évasion. Pour ce qui est du second avantage mentionné, c'est-à-dire l'économie d'années-personnes, il ne s'était que partiellement réalisé. Dans les vieux établissements les directeurs s'attendent maintenant à utiliser seulement 112 années-personnes de moins, par rapport aux 173 prévues. Le SCC attribue l'écart de 61 surtout au fait que les estimations initiales étaient inexactes, car elles étaient fondées sur des normes de poste plus élevées que le niveau réel de dotation. Ces normes ont été réduites subséquemment, mais les estimations d'économie en années-personnes n'ont pas été révisées en conséquence. Par conséquent, on n'a pas pu réduire l'effectif de toutes les années-personnes prévues. En outre, les économies prévues n'ont pas pu être réalisées dans les établissements entourés de murs. Il a fallu garder du personnel dans les tours de garde pendant les heures de récréation, même après l'installation du SPDI. Malgré tout, le système se révélera plus rentable que les autres solutions envisagées par le SCC à l'étape de la planification.

7.139 Il y a eu des délais allant jusqu'à 46 mois dans l'installation de certains systèmes, ce qui a causé un manque à gagner de 6,5 millions de dollars correspondant à la valeur des économies en années-personnes reportées jusqu'à décembre 1987, d'après les économies maintenant prévues au plan des années-personnes. D'après le SCC, ces délais découlent d'un changement dans l'ordre de priorité et d'un moratoire imposé par la haute direction sur l'installation du SPDI dans les établissement entourés de murs.

7.140 Dans certains cas, l'information sur le SPDI donnée par le SCC dans la Partie III du Budget des dépenses et le rapport annuel du Solliciteur général variait d'une année à l'autre (voir le paragraphe 7.268).

Gestion de la population carcérale

Gestion des cas

7.141 La gestion des cas est le processus qui consiste à gérer les détenus tout au long de la peine purgée. Le premier objectif de la gestion des cas est de satisfaire aux besoins des détenus en matière de sécurité et de programmes, l'objectif ultime étant de préparer la réinsertion sociale des détenus comme citoyens utiles et respectueux des lois. En 1985-1986, le SCC disposait d'un budget de 163 millions de dollars pour la gestion des cas, dont environ 40 millions de dollars pour les affaires sociales et communautaires, les soins psychologiques et les services d'aumônerie.

7.142 Les besoins de chaque détenu en matière de sécurité sont déterminés au cours de son placement pénitentiaire initial. Selon l'information disponible, un agent de gestion des cas détermine le niveau de sécurité du détenu. Ensuite, celui-ci est placé dans un établissement du niveau de sécurité déterminé.

7.143 Après le placement pénitentiaire initial, vient la planification du programme individuel que le SCC considère comme l'aspect le plus important de la gestion des cas. Il s'agit de déterminer les besoins de chaque détenu en matière de programmes et de services, puis d'élaborer un plan répondant à ces besoins.

7.144 Les besoins relevés à l'étape de la planification du programme individuel entrent dans plusieurs catégories. Par exemple, l'agent de gestion des cas peut constater chez le détenu des lacunes aux plans de la formation générale et professionnelle, du développement personnel, des contacts avec la famille et la collectivité, et de la santé.

7.145 Une fois le plan de programme individuel établi, la surveillance des progrès du détenu incombe à l'agent de gestion des cas et aux autres membres du personnel qui doivent remplir régulièrement des rapports sur l'évolution du cas, en indiquant les progrès du détenu dans la réalisation de son plan individuel.

7.146 Les préposés à la gestion des cas sont également chargés de préparer chaque cas et de faire des recommandations concernant le transfert à un autre établissement, la mise en liberté conditionnelle, etc. À ce stade, on exige un résumé de l'évolution du cas contenant une évaluation globale des progrès du détenu et une recommandation sur les décisions à prendre.

7.147 L'objectif premier de notre vérification de la gestion des cas était de voir s'il existait des procédures satisfaisantes pour déterminer l'efficacité du programme à répondre aux besoins des détenus.

7.148 Notre vérification a surtout consisté à construire un modèle de gestion de cas indiquant les activités, les résultats et les objectifs, à interviewer le personnel du SCC aux niveaux national, régional et local et à examiner les rapports, les études, les politiques et les manuels du ministère.

7.149 Il appartient aux préposés à la gestion des cas de voir à ce que des possibilités d'amélioration et de traitement soient offertes aux détenus qui en ont besoin. Comme nous l'avons déjà indiqué, les préposés à la gestion des cas s'acquittent de ces fonctions en évaluant les besoins de chaque détenu, en préparant un plan de programme individuel et en produisant régulièrement des rapports sur les progrès des détenus.

7.150 L'examen des dossiers par le personnel de l'administration régionale et notre propre examen des dossiers dans deux établissements nous ont révélé que tous ces faits sont consignés sous forme de rapports versés au dossier individuel des détenus. Cependant, comme tous ces renseignements ne sont pas regroupés de manière systématique à l'échelon local, régional ou national, on ne peut obtenir automatiquement des indicateurs de rendement et de planification utiles.

7.151 Rien n'indique dans quelle mesure les programmes et les services répondent aux besoins des détenus pas plus qu'il n'y a pas de données sur la manière dont les différents types de besoins se répartissent au niveau régional. Par exemple, le Service a eu besoin récemment de renseignements sur l'incidence de diverses maladies mentales. Comme il n'y a pas de système de collecte de l'information, le groupe d'étude a dû procéder à l'examen manuel de plus de 9 000 dossiers de détenus. Étant donné qu'il n'existe pas de système permanent permettant la cueillette et la communication de ces renseignements, chaque fois qu'on a besoin de données sur les besoins des détenus, il faudra procéder à un autre fastidieux examen des cas.

7.152 Le Service correctionnel du Canada devrait déterminer dans quelle mesure on répond aux besoins de la population carcérale.

Commentaire du SCC : Le Service entend demeurer fidèle à sa politique et à son habitude de voir à ce que les besoins de la population carcérale soient satisfaits. Lorsqu'il est question dans le rapport de la détermination des besoins par rapport aux besoins globaux, on ne fait pas de distinction entre les besoins de l'ensemble des détenus et ceux de groupes de détenus au sein d'une population donnée. Par exemple, les détenus ont tous besoin du soutien de leur famille et/ou de la collectivité. Des programmes comme les visites et le développement social sont donc offerts et encouragés dans l'ensemble du Service. Par ailleurs, un groupe de détenus au sein d'une population donnée peut, à un moment donné, présenter des besoins communs. Ceux-ci peuvent être déterminés et satisfaits de différentes manières. Le SCC convient qu'il est également important de déterminer dans quelle mesure les besoins des détenus sont satisfaits et examine actuellement diverses façons de le faire. Le SCC a surtout employé des méthodes manuelles dans le passé et reconnaît que diverses méthodes automatisées seraient peut-être plus appropriées, compte tenu de l'importance et de la diversité de sa clientèle. Signalons à cet égard que le plus important projet de mise au point de systèmes automatisés du Service, le système de gestion des détenus (SGT), permettra, entre autres, de déterminer les besoins et, par la suite, de rattacher ceux-ci aux programmes offerts.

Éducation, formation et emploi des détenus

7.153 La Direction de l'éducation, de la formation et de l'emploi administre les programmes suivants : ateliers industriels, traitement automatisé des documents, formation générale et professionnelle, opérations agricoles et gestion des ressources/mesures d'encouragement au travail. L'objectif de la direction est de

> préparer les détenus à réintégrer le monde du travail en leur offrant à tous la possibilité de travailler, de poursuivre leurs études ou encore de recevoir une formation professionnelle, en mettant, lorsque la chose est appropriée, davantage l'accent sur les programmes de travail qui produisent des revenus aidant à payer les frais de fonctionnement du Service et en appuyant de façon concrète et utile les efforts déployés par les détenus mis en liberté pour trouver un emploi rémunérateur.

En 1985-1986, la direction disposait d'un budget de 77 millions de dollars et de 759 années-personnes.

7.154 Nous avons examiné les mesures de rendement dont le SCC se sert pour évaluer l'efficience et l'efficacité du programme des ateliers industriels et du programme de formation générale et professionnelle. Ces programmes représentent 75 p. 100 des dépenses de la direction et comptent pour environ 90 p. 100 des emplois de détenus au sein de la direction. Ce chiffre représente environ 38 p. 100 des détenus disponibles pour occuper un emploi au SCC.

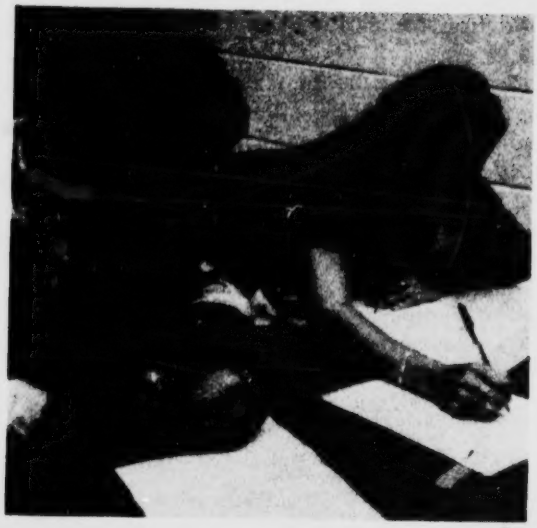
7.155 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné des dossiers de détenus, ainsi que divers documents et rapports. Nous avons également mené des entrevues auprès de représentants de l'administration centrale et des administrations régionales, et effectué des visites dans bon nombre d'ateliers et de services de formation générale et professionnelle des établissements de l'Ontario, du Québec et des Prairies.

7.156 **Ateliers industriels.** Les principales activités du programme des ateliers industriels sont la production et la commercialisation.

7.157 Il y a fabrication de marchandises dans 83 différents ateliers répartis dans 22 établissements au Canada. On y fabrique surtout des meubles rembourrés et du mobilier fonctionnel de bureau, des rayons modulaires, de l'ameublement de cellule, des chaussures et des vêtements. Parmi les services offerts, mentionnons le graphisme et la réparation de sacs de courrier et d'équipement postal. À l'heure actuelle, la plupart des produits et des services sont vendus à des ministères et organismes du gouvernement fédéral.

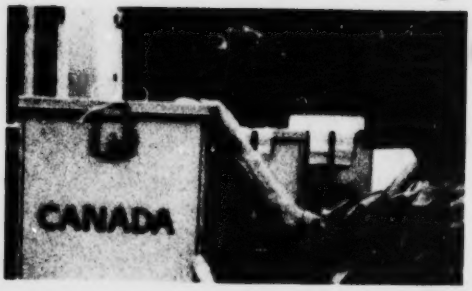
7.158 Tous les produits sont mis en marché sous la marque de commerce déposée CORCAN, la mise en marché se faisant depuis l'administration centrale. Les préposés régionaux aux ventes coordonnent les ventes nationales au niveau de la région, effectuent des études de marché régionales et assument la responsabilité du respect des délais de livraison des produits régionaux.

1



2

3



4

5

6

Les détenus préparent leur retour en milieu de travail : 1. Atelier industriel. 2. Un professeur (à droite) enseigne l'écriture à un détenu. La lutte contre l'analphabétisme (18 p. 100 des détenus) est une priorité du programme de formation générale. 3. Atelier de rembourrage. 4. Boîtes de scrutin fabriquées en vertu d'un contrat du gouvernement. 5. Traitement de texte : l'un des nombreux programmes du "bureau de l'avenir". 6. Le directeur d'une ferme montre des choux que les détenus ont cultivés.

7.159 Les objectifs du programme des ateliers industriels sont de rentabiliser la production de manière à maximiser la contribution de CORCAN à la réduction des frais généraux, à inculquer aux détenus de bonnes habitudes de travail et à leur fournir l'occasion d'acquérir des compétences transférables.

7.160 Au cours de la vérification, nous avons relevé plusieurs contraintes particulières qui ont une incidence néfaste et marquée sur la capacité des gestionnaires de programme d'atteindre les objectifs susmentionnés. Les quatre principales contraintes sont les suivantes :

- Aux termes de la Loi sur les pénitenciers et de son règlement d'application, le SCC doit vendre les biens et services produits par les détenus uniquement au gouvernement fédéral, aux administrations provinciales et municipales et à des organismes religieux, de charité ou sans but lucratif.

- Les ententes conclues entre le SCC et les ministères fédéraux sont habituellement consignées dans des "protocoles d'entente". Or, le SCC est tenu en principe de produire en fonction de la demande prévue. Par contre, les ministères du gouvernement fédéral ne sont pas tenus d'acheter en priorité auprès du SCC.

- Les absences des détenus, motivées par les visites, les rendez-vous chez des conseillers ou chez le médecin, se répercutent de façon négative sur la productivité. Selon les estimations du personnel, le taux d'absentéisme se situe entre 30 et 60 p. 100. Le niveau de la formation générale et professionnelle, qui tend à être inférieur à celui de la population générale, nuit également à la production.

- Dans les établissements, la priorité est accordée à l'emploi des détenus. C'est là un moyen d'occuper les détenus et de contribuer, par la même occasion, à maintenir l'ordre au sein de l'établissement. Or, cette priorité risque de donner lieu à un surplus de détenus dans les ateliers ou à la production de marchandises alors que le niveau des stocks ne justifie aucunement le maintien de la production ou les deux.

7.161 **Mesures de l'efficacité et de l'efficience.** À l'heure actuelle, le programme des ateliers industriels est hautement centralisé. Les activités de production sont coordonnées et dirigées par le personnel de l'administration centrale, et la majorité des activités de commercialisation se déroulent dans la région de la Capitale nationale. Voici un exposé de nos constatations portant sur la mesure dans laquelle les indicateurs en place permettent de mesurer la réalisation des objectifs du programme.

7.162 L'information recueillie afin de mesurer la maximisation des contributions à la réduction des frais généraux est satisfaisante. En fait, le SCC mérite d'être félicité pour avoir adopté, depuis 1981, un certain nombre d'initiatives visant à mieux contrôler la bonne marche et la rentabilité du programme des ateliers industriels. Parmi les améliorations, citons l'application de mécanismes de contrôle de la qualité de la production, la mise à l'essai d'un nouveau système de comptabilité du prix de revient et la présentation, sur une base

mensuelle plutôt qu'annuelle, de relevés financiers aux cadres supérieurs de l'administration centrale et des bureaux régionaux.

7.163 Il convient de signaler que, lors de notre vérification de 1981, nous avions fait remarquer que le SCC ne disposait pas de données satisfaisantes sur la détermination des prix de revient et sur la production unitaire, que la contribution de chaque groupe de produits n'était pas mesurée et qu'il n'y avait pas de système officiel permettant de mesurer et de signaler le degré d'utilisation de la capacité des ateliers. Or, les initiatives susmentionnées et d'autres améliorations permettront, une fois pleinement mises en oeuvre, de combler toutes ces graves lacunes.

7.164 Les autres objectifs du programme consistent à inculquer aux détenus de bonnes habitudes de travail et des compétences transférables. À l'heure actuelle, il n'est pas clair dans l'esprit des gestionnaires de programme comment il convient d'opérationnaliser ces objectifs, ce dont témoignent, d'ailleurs, les diverses réponses reçues des gestionnaires des programmes lorsqu'on leur a demandé de décrire ce qu'ils entendaient par "bonnes habitudes de travail" et "compétences transférables". Par ailleurs, il n'y a pas au niveau national d'indicateur uniforme permettant de mesurer l'acquisition de bonnes habitudes de travail ou de compétences transférables. Il faudrait établir des objectifs explicites pour les programmes et adopter des mesures de rendement pour assurer, comme il se doit, la planification, le contrôle, la mise en oeuvre et l'évaluation du programme. Par exemple, l'établissement d'objectifs comme la quantité de travail (c'est-à-dire le rendement de chaque détenu), la qualité du travail (pourcentage de rejets), l'assiduité et la ponctualité permettrait aux gestionnaires du programme de savoir à quoi s'en tenir et fournirait une rétroaction utile au sujet de l'efficacité du programme.

7.165 Les stocks de produits finis CORCAN ont augmenté rapidement par rapport aux ventes proprement dites, passant de 26 p. 100 des ventes en 1981-1982 à 82 p. 100 en 1985-1986. Au 31 mars 1986, on estimait la valeur des stocks à 6,3 millions de dollars par rapport à des ventes de 7,7 millions de dollars en 1985-1986. Selon le SCC, cette augmentation résulte d'une décision selon laquelle on devait être en mesure de répondre rapidement à la demande des clients en remplissant les commandes à même les stocks plutôt que par la production. D'après notre étude, d'autres facteurs ont probablement contribué à cette situation. Par exemple, le SCC ne détermine pas suffisamment la possibilité de commercialiser chaque ligne de produits et il a pour pratique de produire en fonction de l'inventaire des stocks pour créer du travail dans les ateliers industriels. Son système de contrôle des stocks ne comprend pas d'indicateur des quantités "minimales" et "maximales" à garder en réserve. Par ailleurs, le SCC n'avait pas, jusqu'à récemment, établi l'ordre de priorité de ses objectifs pour le programme des ateliers industriels. En outre, le SCC n'a pas suffisamment exploré les possibilités d'écouler ses produits sur les marchés régionaux et locaux.

7.166 Le Service correctionnel du Canada devrait définir clairement et diffuser les principaux buts et objectifs du programme des ateliers industriels en ce qui a trait à l'acquisition de bonnes habitudes de travail et de compétences transférables. Il devrait également mettre au point et adopter des mécanismes permettant de déterminer dans quelle mesure ces buts et objectifs sont atteints.

Commentaire du SCC : L'ancien programme des ateliers industriels a récemment été revivifié dans le cadre d'une nouvelle Direction de l'élaboration des politiques et des programmes visant les détenus. La nouvelle Division des programmes de perfectionnement professionnel, qui comprend les ateliers industriels, l'agro-entreprise et d'autres programmes d'entreprises de coparticipation avec le secteur privé, a ébauché récemment son premier cadre de planification stratégique. Ce document traite des objectifs de programme et cibles principales concernant les habitudes de travail et les compétences transférables et des mécanismes permettant de déterminer dans quelle mesure ils ont été atteints.

Le SCC sait qu'il y a encore beaucoup à faire, mais estime avoir déjà commencé à s'attaquer aux problèmes signalés dans la recommandation, comme en font foi les récentes réorganisations ministérielles et la rédaction du plan de planification stratégique.

7.167 Le Service correctionnel du Canada devrait examiner les contraintes imposées au programme des ateliers industriels et, dans la mesure du possible, les atténuer afin de faciliter la réalisation des objectifs du programme.

Commentaire du SCC : Le SCC approuve volontiers l'essence de cette recommandation et, dans la mesure du possible, continuera à oeuvrer en vue d'atténuer les compressions qui touchent le programme.

7.168 Le Service correctionnel du Canada devrait appliquer des mécanismes satisfaisants de contrôle sur le niveau des stocks de produits finis, développer les marchés existants et examiner d'autres marchés sur lesquels il pourrait écouler ses produits.

Commentaire du SCC : Il faut reconnaître que les stocks de produits finis du Service sont importants. Nous nous sommes attaqués à ce problème dans le cadre de planification stratégique mentionné dans notre réponse à la recommandation 7.166. D'une façon plus précise, nous avons déterminé les niveaux optimums des stocks et défini la base nécessaire à l'application de mécanismes de contrôle satisfaisants grâce à la décentralisation et à la régionalisation du Système de comptabilité et de rapports en direct - CORCAN (systèmes automatisés de comptabilité pour les ateliers industriels).

Pour ce qui est de la partie de cette recommandation qui porte sur les marchés, le SCC continuera d'accorder une importance particulière aux ventes à l'échelon régional et local et aux clients autres que le gouvernement fédéral. Toutefois, le SCC doit se conformer aux textes législatifs fédéraux concernant sa clientèle.

7.169 Formation générale et professionnelle. Le programme d'éducation et de formation offre des programmes agréés de formation générale et professionnelle aux détenus de 27 établissements. Le programme comporte trois activités, soit la prestation des cours, les services de bibliothèque et la liaison avec les autorités provinciales et autres dans le domaine de l'éducation.

7.170 Ce programme a pour objectif de préparer les détenus en vue de leur retour à la vie active en leur offrant la possibilité d'acquérir une formation générale et professionnelle reconnue avec certificats attestant leur compétence ou les connaissances acquises.

7.171 Nous avons passé en revue le programme de formation générale et professionnelle afin de déterminer si les décisionnaires disposaient de suffisamment de renseignements pour leur permettre d'assurer la planification des divers programmes de formation générale et professionnelle et d'en contrôler l'efficience, et afin de déterminer si l'on mesurait et signalait aux décisionnaires le niveau de réalisation des grands objectifs du programme.

7.172 **Mesure de l'efficacité.** Même si l'administration centrale est chargée d'élaborer la politique générale, d'établir l'ordre de priorité et de contrôler la bonne marche du programme, nous avons constaté que, à l'exception des données sur les inscriptions, on ne recueille aucun renseignement permettant d'évaluer dans quelle mesure on a atteint l'objectif du programme de formation générale et professionnelle. Parmi les renseignements qui pourraient être recueillis, signalons les cours suivis avec succès, le taux d'échec, le taux de participation et la durée moyenne de la participation aux programmes. Ces renseignements permettraient au personnel de l'administration centrale de déterminer si les régions et les établissements atteignent les objectifs du programme, si la politique et l'ordre de priorité en vigueur sont pertinents et s'il y a lieu d'apporter des changements et de réaffecter les ressources.

7.173 Dans les régions, où la principale responsabilité consiste à surveiller le rendement en établissement, nous avons constaté qu'il y a effectivement collecte de données sur l'efficacité, mais que celles-ci varient considérablement d'une région à l'autre. Suivant une comparaison des responsabilités régionales et des renseignements disponibles, d'autres mesures uniformes d'efficacité s'imposent, comme le nombre de crédits accumulés par discipline, la durée de la participation aux cours et l'assiduité.

7.174 Dans les établissements, les principales responsabilités sont la mise en oeuvre et la surveillance directe des programmes et la compilation de renseignements portant sur les progrès des détenus. Pour s'acquitter de ces responsabilités, l'établissement devrait recueillir des données sur le développement personnel des détenus, par exemple, l'assiduité, l'attitude, les objectifs en matière de formation et le rendement sur le plan de la formation générale et professionnelle. Ces renseignements pourraient alors servir à déterminer le succès des divers programmes de formation et à fournir au détenu, au moment de sa mise en liberté ou de son transfèrement, une attestation claire de son rendement. Ces renseignements serviraient en outre à conseiller les détenus et à leur permettre de faire des projets personnels. Selon notre examen des mesures du rendement et des renseignements disponibles au niveau des établissements, ces derniers ne recueillent pas, de façon générale, des données suffisantes en ce qui a trait aux progrès et aux résultats scolaires.

7.175 **Mesure de l'efficience.** L'administration centrale a établi plusieurs indicateurs qui permettent de mesurer l'efficience des programmes de formation générale et professionnelle. Selon un examen des renseignements et des rapports disponibles au niveau régional, les mesures d'efficience recueillies par les régions ne sont pas très différentes des

données recueillies par l'administration centrale. Ces indicateurs sont satisfaisants, étant donné les rôles et responsabilités de l'administration centrale et des administrations régionales. Parmi ces indicateurs figurent les coûts par détenu, fondés sur des équivalences d'inscription à temps complet; le ratio enseignant/étudiants; le ratio personnel/étudiants et l'utilisation des installations.

7.176 L'une des principales préoccupations à l'égard de la collecte des données sur la mesure de l'efficience, c'est qu'on n'a pas calculé certains indicateurs et qu'on n'en a pas rendu compte depuis janvier 1986, alors que pour d'autres, les derniers rapports remontent à mars 1985. Or, sans ces renseignements, il est difficile d'assurer comme il se doit le suivi, le contrôle et l'affectation des fonds dans le cadre du programme.

7.177 La consignation des renseignements sur les antécédents et les progrès des détenus inscrits au programme de formation générale et professionnelle, outre les renseignements sur l'acquisition de bonnes habitudes de travail dans le programme des ateliers industriels, fournirait au SCC des données utiles pour l'évaluation des progrès des détenus. D'après les entrevues que nous avons menées dans les établissements, ce genre de renseignement n'est pas communiqué régulièrement, ni au sein du SCC ni, en particulier, aux préposés à la gestion des cas.

7.178 De concert avec les régions et les établissements, l'administration centrale du SCC devrait établir des indicateurs clés sur l'efficacité de son programme de formation générale et professionnelle et s'assurer qu'ils sont appliqués uniformément dans toutes les régions, puis résumés au niveau national. Elle devrait également établir des lignes directrices nationales sur la nature des renseignements qui, sur le plan de l'efficacité, devraient être recueillis dans les établissements.

Commentaire du SCC : L'administration centrale ayant été restructurée, l'ancienne Division de la formation générale et professionnelle a été confiée à la Direction de l'élaboration des politiques et des programmes visant les détenus et s'appelle maintenant la Division de la formation et du perfectionnement. La nouvelle division reconnaît que l'AC n'a pas toujours eu à sa disposition des données de gestion sur les mesures d'efficacité et d'efficience. Ce problème est actuellement à l'étude dans le cadre de deux grands projets en cours :

- *un projet visant à élaborer des normes pouvant servir à contrôler en permanence l'efficacité des programmes de formation et de perfectionnement au SCC; et*

- *un projet visant à préciser la base statistique des programmes de formation et de perfectionnement, p. ex., l'analyse des coûts comme le coût par détenu; le rendement-coût, etc.*

Pour ce qui est des lignes directrices nationales sur les renseignements recueillis à l'échelon local (dans les établissements), un groupe d'étude chargé d'étudier cette question devrait être établi avant la fin de septembre 1986.

7.179 L'administration centrale du Service correctionnel devrait établir, sur une base périodique, un rapport qui incorpore des mesures d'efficience et d'efficacité provenant de toutes les régions.

Commentaire du SCC : Le Service examinera cette question dans le cadre des projets mentionnés dans notre réponse à la recommandation précédente.

7.180 Le SCC devrait veiller à ce que les renseignements concernant les antécédents et les progrès des détenus dans le cadre du programme de formation générale et professionnelle, ainsi que les renseignements sur l'acquisition de bonnes habitudes de travail dans le programme des ateliers industriels, soient mis à la disposition de la Direction générale de l'éducation, de la formation générale et de l'emploi et de la gestion des cas.

Commentaire du SCC : Avant que le groupe de travail sur la restructuration (GTR) ne présente son rapport, la Direction de la formation générale et professionnelle et de l'emploi et la Gestion des cas avaient une structure distincte. Le GTR a recommandé de réunir sous la direction d'un seul sous-commissaire tous les secteurs des politiques et programmes visant les détenus, recommandation qui par la suite a été approuvée par le Comité supérieur de gestion. Cette intégration devrait permettre de simplifier le fonctionnement et améliorer les communications pour assurer l'échange des renseignements.

Système de règlement des griefs des détenus

7.181 Conformément aux normes de l'Association canadienne de justice pénale et à celles de l'American Correctional Association, tous les détenus doivent avoir accès à une procédure de règlement des griefs qui prévoie divers paliers d'appel.

7.182 Nous avons examiné le système de règlement des griefs des détenus du SCC afin d'en évaluer la pertinence. Nous avons comparé la conception du système, tel qu'il est décrit dans les directives du Commissaire et dans les instructions divisionnaires, avec les normes correctionnelles canadiennes et américaines. Nous avons examiné le fonctionnement du système en passant en revue 139 dossiers de griefs dans sept établissements afin de déterminer si les motifs de décision et les mesures à prendre étaient précisés, si les réponses aux griefs étaient données dans les délais prescrits et si les intéressés étaient informés dans les cas où il y avait retard dans le traitement des griefs. En outre, nous avons examiné 53 dossiers dans trois administrations régionales et 23 dossiers à l'administration centrale afin de déterminer si l'on donnait suite aux appels dans les délais convenus.

7.183 À notre avis, le système de règlement des griefs des détenus en place au SCC est satisfaisant dans l'ensemble. Il permet aux détenus dans les établissements d'interjeter appel à l'échelle régionale et nationale ou d'entretenir une correspondance privilégiée avec des personnes comme le solliciteur général ou l'enquêteur correctionnel, lequel est indépendant du SCC. Conformément aux instructions divisionnaires, tous les griefs doivent être suivis d'une réponse écrite dans un délai prescrit.

Gestion du groupe des agents de correction (CX)

Recrutement, formation et perfectionnement des membres du groupe CX

7.184 Notre vérification de la gestion des ressources humaines a porté notamment sur les activités du SCC en matière de recrutement, de formation et de perfectionnement des agents de correction (CX).

7.185 Les employés CX forment le principal groupe professionnel au SCC; ils sont en contact avec les détenus tous les jours. En 1984-1985, on comptait environ 4 100 CX, qui constituaient 40 p. 100 de l'effectif du SCC. Dans l'introduction de son rapport de 1983-1984, le Comité Carson soulignait l'importance du groupe CX en ces termes :

> Les relations qui s'établissent entre le personnel et les détenus sont au coeur même de la question des services correctionnels et nous sommes persuadés qu'en donnant à ces relations l'orientation voulue, il sera possible de mettre sur pied des programmes et des contrôles efficaces.

7.186 En 1977, le Rapport MacGuigan indiquait clairement que bon nombre des problèmes opérationnels du SCC étaient liés aux lacunes chez le personnel de correction. Selon MacGuigan, les employés chargés de la sécurité étaient mal choisis, n'avaient pas le niveau d'instruction voulu et n'avaient pas reçu une formation suffisante sur le plan technique et sur le plan des relations humaines. Cette situation a entraîné un taux de roulement élevé des employés, particulièrement chez les plus jeunes. Les agents qui restaient étaient "pris" dans un emploi aux possibilités d'avancement limitées. Lors de notre vérification de 1981, nous avons signalé le manque de contrôle sur les coûts de la formation tant sur le plan financier que sur celui de la gestion.

7.187 Durant la première moitié des années 80, la direction a pris plusieurs mesures pour combler ces lacunes sur le plan de la gestion des ressources humaines du groupe CX. Par exemple, le SCC :

- a mis sur pied un programme officiel de recrutement national afin d'obtenir un nombre suffisant de candidats dans toutes les régions et afin de répertorier et de choisir ces candidats en vertu d'un profil établi et conformément aux objectifs de l'action positive;
- a effectivement adopté des critères de sélection plus stricts, en exigeant des diplômes de niveau universitaire ou collégial afin de recruter du personnel de correction de meilleur calibre;
- a mis sur pied un programme national de formation, d'une durée de 14 semaines, et a centralisé la gestion de la formation et du perfectionnement afin d'améliorer le contrôle financier, d'uniformiser le contenu et l'enseignement des cours et de fournir aux employés CX des occasions de perfectionnement à l'échelle nationale.

7.188 En 1985, le SCC s'était déjà attaqué à la plupart des lacunes signalées dans le Rapport MacGuigan ainsi que dans notre Rapport de 1981. Toutefois, certaines des initiatives prises ont amené d'autres sujets d'inquiétude. Par exemple, en adoptant un système de recrutement national, le SCC rompait les liens avec certaines collectivités qui servaient traditionnellement de bassin de recrutement et la tendance à embaucher presque exclusivement des diplômés d'université ou de collège était en train de changer la composition traditionnelle du groupe CX.

7.189 Depuis 1985, le SCC a apporté des modifications importantes à sa politique et à ses pratiques en matière de recrutement, de formation et de perfectionnement des CX. Sa nouvelle politique permet maintenant de recruter des candidats qui ne possèdent pas un diplôme universitaire ou collégial; le programme de formation offert aux nouveaux employés est passé de 14 à 8,6 semaines; et, la gestion de la formation et du perfectionnement a été décentralisée. Ces modifications ont été apportées dans le but d'atteindre des objectifs plus généraux, comme réduire les coûts et assurer la décentralisation des opérations. Bien que nous ne mettions pas en doute le bien-fondé de ces objectifs, nous estimons que le SCC n'a pas suffisamment tenu compte de leur incidence sur l'ensemble des activités de recrutement, de formation et de perfectionnement des CX. Dans ce contexte, nous avons observé ce qui suit :

- On n'a pas encore établi tous les liens permettant d'accorder le profil de sélection des CX, utilisé pour le recrutement, avec le contenu du cours de formation des recrues.

- Rien ne prouvait que les décisions en matière de régionalisation de la formation et du perfectionnement, ainsi que de réduction de la formation offerte aux nouveaux employés, aient été prises en tenant compte de leur incidence sur le respect des besoins généraux en matière de formation.

- Les immobilisations, d'une valeur de 7 millions de dollars environ, des collèges de formation du personnel de Kingston et de Laval, étaient grandement sous-utilisées au moment de notre vérification par rapport aux périodes de pointe de 1984-1985, par exemple, où les collèges fonctionnaient quasiment à plein rendement. Cette situation est le résultat direct de la diminution du taux de recrutement, causée par la suspension de la plupart des projets de construction en 1985-1986, et de la réduction de la durée de la formation des nouveaux employés.

- On a choisi de confier le budget de formation aux régions sans mettre en place de mécanismes de contrôle satisfaisants sur le plan des finances et de la gestion, tels que des indicateurs de rendement, plus particulièrement des mesures de l'efficience.

Nous savons que le SCC a mené, en 1985-1986, un certain nombre d'études en matière de formation. Nous croyons que ces études ont servi à appliquer les décisions de régionalisation et de réduction de coûts. Mais, elles ne portaient pas sur l'efficacité de la formation.

7.190 En évaluant ses méthodes de recrutement, de formation et de perfectionnement des CX, le SCC devrait veiller à ce que les objectifs, les politiques et les méthodes soient intégrés et contribuent à la gestion efficace et efficiente du groupe.

Commentaire du SCC : Le SCC reconnaît que les programmes de formation doivent faire l'objet d'une évaluation continuelle pour s'assurer qu'il y a une approche intégrée, conforme à l'orientation générale, et qui contribue à assurer une saine gestion des ressources humaines.

Toutefois, le SCC s'interroge sur l'à-propos du texte justificatif. Les vérificateurs signalent que des modifications ont été apportées aux programmes de formation sans qu'on étudie suffisamment leur incidence sur le programme général de recrutement, de formation et de perfectionnement des CX. Au contraire, plusieurs propositions ont été présentées au Comité supérieur de gestion qui a retenu l'option la plus indiquée. De même, des études ont été faites pour assurer une bonne utilisation des immobilisations et des rares ressources financières en cette période de restrictions.

En fait, le SCC envisage en ce moment d'améliorer sa gestion globale du groupe CX en faisant du système de gestion par unité le modèle organisationnel de base du SCC. La gestion par unité vise à donner aux activités des établissements une structure qui permettra d'atteindre les objectifs de la politique actuelle du Service et d'optimaliser l'utilisation des ressources dans l'accomplissement de notre mission. On procédera à une nouvelle évaluation d'une partie du projet pour y intégrer le recrutement, la formation et le perfectionnement.

Contrôle des heures supplémentaires

7.191 En 1982, nous avons fait état de la gestion des heures supplémentaires dans l'ensemble de la fonction publique. Selon ce rapport, le SCC était le deuxième plus grand utilisateur d'heures supplémentaires après Transports Canada, employant 11 p. 100 du budget total alloué aux heures supplémentaires par le gouvernement.

7.192 Au moment de la planification de notre vérification, nous avons constaté que le coût des heures supplémentaires, en tant que pourcentage de l'ensemble des coûts associés aux salaires, avait augmenté au cours des trois dernières années, passant de 8,6 p. 100 en 1982-1983 à 9,5 p. 100 en 1984-1985. Par conséquent, nous avons repris les conclusions du Rapport de 1982 afin de déterminer si l'on avait pris des mesures efficaces pour contrôler l'utilisation et le coût des heures supplémentaires.

7.193 Dans le cadre de la vérification, nous avons effectué des entrevues et des analyses de documents à l'administration centrale, à l'administration régionale du Québec, de l'Ontario et des Prairies, ainsi que dans deux établissements dans chacune de ces trois régions.

7.194 En 1984-1985, le SCC a dépensé 29 millions de dollars au titre des heures supplémentaires, ce qui représente 9,5 p. 100 de son budget total des salaires. Notre vérification a porté sur les 21,7 millions de dollars versés pour payer les heures supplémentaires du groupe CX.

7.195 Nous avons constaté tout d'abord que le SCC n'a pas de moyen d'attribuer les frais des heures supplémentaires aux diverses causes. Puisque les heures supplémentaires peuvent être attribuables à une suite d'événements – par exemple, la personne devant remplacer un agent correctionnel en stage d'appoint se porte malade et doit être remplacée par un employé qui fait alors du travail supplémentaire – il est difficile d'en déterminer la cause et donc la raison des frais engagés. Dans le cas ci-dessus, l'absence était-elle pour cause de formation ou de maladie?

7.196 L'établissement de liens entre les coûts et les causes pose des difficultés. Incapable d'établir ces liens, le SCC ne peut pas non plus déterminer la proportion des heures supplémentaires attribuable aux différentes causes, isoler les problèmes, trouver des solutions, établir des objectifs et déterminer dans quelle mesure ils sont atteints.

7.197 Nous avons collaboré avec les fonctionnaires du SCC à l'élaboration d'une méthodologie permettant d'analyser les diverses causes des heures supplémentaires et d'attribuer à chacune un coût estimatif. En appliquant cette méthodologie aux données disponibles, nous avons obtenu la pièce 7.5, où figure la ventilation estimée des causes des heures supplémentaires des CX. Ce tableau nous a fourni une structure d'analyse permettant d'évaluer approximativement l'utilité des mesures employées par le SCC pour contrôler et réduire l'utilisation et le coût des heures supplémentaires effectuées par le groupe CX. Nous avons constaté que les solutions au problème des heures supplémentaires des CX doivent viser deux niveaux, celui des politiques et celui des opérations. Ces deux aspects de la question sont examinés ci-après.

7.198 On peut attribuer une importante proportion des heures supplémentaires des CX à des obstacles structurels qui découlent des politiques et qui échappent au contrôle direct du SCC. En voici des exemples :

- grâce à leur convention collective, les CX bénéficient de cinq jours de congé supplémentaires par année, pour les obligations familiales. Les agents correctionnels peuvent prendre ces congés à leur gré. Par conséquent, les heures supplémentaires ont augmenté;

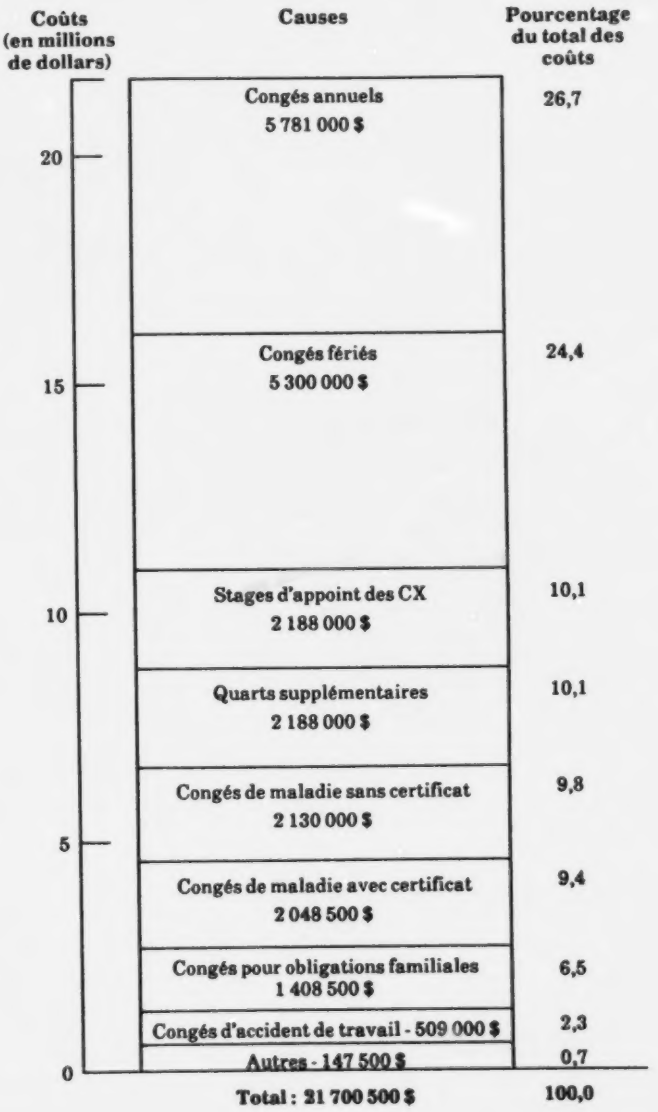
- le SCC soutient que les niveaux de ressources ne répondent pas bien aux besoins. On a parfois recours aux heures supplémentaires pour combler cet écart.

7.199 Dans les cas où il détenait le pouvoir d'apporter des modifications sur le plan des politiques, le SCC en a usé à l'occasion. Par exemple, il a raccourci le stage d'appoint pour les CX, le faisant passer de cinq à trois jours, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de remplacer aussi longtemps les agents correctionnels absents en stage.

7.200 Le SCC tâche en outre d'éliminer un obstacle majeur sur le plan des politiques, en négociant avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Syndicat des employés du Solliciteur général une entente qui lui permettra d'engager des employés à temps partiel afin de recourir moins souvent aux heures supplémentaires. Au cours des deux prochaines années, le SCC espère ainsi réduire de 25 p. 100 le nombre d'heures supplémentaires contrôlables.

Pièce 7.5

NOTRE VENTILATION ESTIMÉE DES CAUSES DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DES AGENTS DE CORRECTION (CX)



Remarque : Les établissements fonctionnent 24 heures par jour, chaque jour de l'année. Le SCC déclare qu'il est souvent obligé de payer des prestations d'heures supplémentaires, par exemple lors des congés fériés.

7.201 Sur le plan opérationnel, nous estimons qu'il est possible de réduire le recours aux heures supplémentaires et le coût de celles-ci par une meilleure planification des horaires des employés. Les gestionnaires opérationnels disposent de plusieurs moyens pour éviter le travail supplémentaire. Par exemple, conformément à la convention collective, les congés annuels peuvent être accordés en fonction des besoins opérationnels, et il n'est pas nécessaire que tous les postes soient occupés pendant tous les quarts de travail. En outre, on peut réaffecter les employés supplémentaires d'un quart à un autre quart où il faudrait, sans cela, des heures supplémentaires pour répondre aux besoins.

7.202 Au cours de la vérification, nous avons constaté qu'on ne prend pas toujours de décisions opérationnelles de ce genre. Une étude effectuée par le SCC a fixé à environ 1 million de dollars le coût attribuable à des lacunes sur le plan de l'établissement des horaires des employés, soit 5 p. 100 du coût total des heures supplémentaires du groupe CX. Toutefois, selon les résultats que nous avons obtenus dans un établissement, ce chiffre pourrait être de plus de 20 p. 100.

7.203 De plus, l'absentéisme chez les CX oblige souvent l'ajustement des horaires de travail avec peu de préavis. Des études internes et externes montrent que le SCC a un important problème d'absentéisme. Les CX ont pris en moyenne six jours de congé de plus en 1984-1985 que les fonctionnaires fédéraux moyens. La majorité de ces jours de congé tombe dans des catégories comme les congés de maladie avec ou sans certificat et les congés pour obligations familiales; la direction est mal placée pour refuser ces congés.

7.204 En réduisant, même d'une seule journée, le nombre moyen de jours de congé pris par les CX, le SCC pourrait économiser environ 750 000 $ par année au chapitre des heures supplémentaires. Conscient de ce fait, le Service a émis des lignes directrices et mis sur pied un programme volontaire pour sensibiliser les employés à l'assiduité au travail. Là où il est appliqué, le programme semble donner des résultats.

7.205 Pendant que nous exécutions la vérification, le SCC mettait en oeuvre une politique de décentralisation en matière de contrôle opérationnel des heures supplémentaires, en confiant à l'échelon local une plus grande part de la responsabilité de ce contrôle. Conséquemment à cette politique, des plafonds budgétaires pour les heures supplémentaires seront établis et alloués aux établissements par l'intermédiaire des régions. Les gestionnaires seront alors tenus de s'acquitter de leurs tâches en respectant ces plafonds. Notre seule préoccupation tient à ce que les plafonds ne sont pas établis à partir d'une analyse des besoins. Les budgets sont peut-être encore trop élevés par rapport aux besoins réels en heures supplémentaires. En 1985-1986, le SCC a réduit de 4 millions de dollars l'ensemble des frais au titre des heures supplémentaires, par rapport à l'année précédente : 1 million de dollars pour les CX et 3 millions pour les autres employés. Une partie de cette réduction pourrait être le résultat de l'approche décrite ci-dessus.

7.206 Le SCC devrait élaborer et mettre en place un mécanisme pour déterminer les besoins de chaque établissement au chapitre des heures supplémentaires. Compte tenu des circonstances propres à chaque cas, il faudrait utiliser ces données pour élaborer et contrôler les budgets des heures supplémentaires.

Commentaire du SCC : Ce n'est pas d'hier que la direction du SCC s'intéresse vivement à la gestion des heures supplémentaires, comme on a pu le constater dès 1981 avec la réalisation de l'étude Kulik et encore en 1986 avec l'étude sur les employés à temps partiel du groupe CX. Une chose demeure vraie au fil des ans : les heures supplémentaires constituent un problème complexe où entrent en jeu un grand nombre de facteurs intimement liés et d'innombrables décisions concernant la gestion quotidienne des opérations. Les études et les efforts du SCC ont tous abouti à la conclusion que les frais liés aux heures supplémentaires peuvent être réduits grâce à des mesures de gestion à tous les niveaux (établissements, administrations régionales et administration centrale); toutefois, c'est la direction locale qui est la mieux placée pour déterminer les causes des heures supplémentaires excessives et, par conséquent, pour régler le problème.

La recommandation des vérificateurs et l'analyse justificative qui l'accompagne sont très difficiles à comprendre. Tout en admettant que la question est complexe et en louant certaines de nos initiatives, les vérificateurs nous aident peu à mieux comprendre la cause du problème que posent les heures supplémentaires et les façons d'aborder celui-ci; ils ne proposent pas de stratégies ou d'aperçus nouveaux.

En fait, il y a eu une réduction réelle des frais au titre des heures supplémentaires au cours de l'année financière 1985-1986, et tout semble indiquer qu'il y aura une nouvelle réduction en 1986-1987.

Les vérificateurs ont inséré dans le corps du texte menant à la recommandation une représentation visuelle de données (pièce 7.5) dont l'objet est d'illustrer les causes des heures supplémentaires au SCC sous forme de pourcentages du total des coûts (heures supplémentaires). Cette pièce indique que le Service a dépensé 5,3 millions de dollars ou 24,4 p. 100 des frais engagés au titre des heures supplémentaires pour remplacer les employés du groupe CX en congé les jours fériés. Le Service correctionnel est bien obligé de payer les remplaçants, étant donné qu'il est tout simplement impossible, à cause des nécessités du service, de fermer complètement un établissement correctionnel et vu que le Service ne peut refuser non plus de verser des indemnités pour les heures supplémentaires ces jours-là. Il serait peut-être préférable de modifier la définition des heures supplémentaires pour ne pas y inclure les jours fériés. S'il en était ainsi et si l'on reconnaissait que le Service doit assurer une permanence vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, le SCC ne serait peut-être pas le deuxième plus grand utilisateur d'heures supplémentaires au gouvernement et accaparerait pour ce qui est du budget total alloué aux heures supplémentaires par le gouvernement un pourcentage inférieur aux 11 p. 100 mentionnés par les vérificateurs.

Nous continuerons à nous attaquer au problème des heures supplémentaires à la lumière de nos activités.

Services de soutien

Gestion de la fonction financière

7.207 **Nous avons examiné la structure organisationnelle, la dotation des postes et le rôle de la fonction financière dans les principaux processus de gestion.**

7.208 Conformément à la Partie III du Budget des dépenses, le mandat de la fonction financière au sein du SCC consiste à exploiter les systèmes de soutien financier du Service, à s'occuper entre autres de la planification et de la tenue des systèmes de comptabilité générale et de comptabilité analytique, et à fournir périodiquement des analyses financières et des conseils sur les programmes actuels et proposés.

7.209 La fonction financière ne s'acquitte pas toujours du mandat qui lui est confié en matière d'analyse financière et de prestation de conseils, en partie parce que les cadres supérieurs et les gestionnaires des opérations demandent rarement cette aide. De sa propre initiative, la Direction générale des finances ne fournit des analyses financières et ne donne des conseils que sporadiquement. Notre examen des grands projets d'immobilisations et des projets d'élaboration de systèmes n'a révélé aucun signe de participation de la Direction générale des finances à l'analyse financière des solutions de rechange aux projets proposés. Le SCC a pris des mesures en vue de privatiser certaines de ses activités, dont les services d'alimentation, dans la plupart des régions. La Direction générale des finances n'a pas participé à l'analyse de la rentabilité de ces mesures.

7.210 En mai 1986, à la demande du commissaire adjoint aux Politiques et aux services administratifs, une entreprise de conseillers en gestion a effectué une étude organisationnelle de la Direction générale des finances de l'administration centrale. Dans leur rapport, les conseillers signalaient, notamment, la nécessité de renforcer le rôle de la Direction générale des finances pour ce qui est de donner des conseils financiers à la direction.

7.211 Une forte représentation des services financiers au sein du Comité supérieur de gestion constituerait un bon moyen d'assurer des conseils appropriés en matière de finances pour la prise de décisions au sujet des initiatives et des projets importants. Jusqu'en 1985, le directeur général des Finances, qui est l'agent financier supérieur à temps plein, faisait partie du Comité supérieur de gestion. Le Service des finances est maintenant représenté par le commissaire adjoint aux Politiques et aux services administratifs, qui est également responsable, entre autres, du personnel, du traitement des données, des services techniques et de l'administration. Nous avons appris que, depuis 1986, le directeur général des Finances assiste et participe généralement aux réunions du Comité supérieur de gestion lorsque des questions financières se trouvent à l'ordre du jour.

7.212 La Direction générale des finances du SCC devrait, avant l'approbation de chaque initiative ou projet important, en effectuer une analyse financière ou bien examiner celle préparée par le personnel des opérations.

Commentaire du SCC : Un groupe de conseillers en gestion a étudié le mandat de la Direction générale des finances pour étayer la restructuration et la compression des effectifs. Ils ont recommandé, entre autres, que la Direction générale des finances participe beaucoup plus à la prestation des analyses financières et des conseils dont la haute direction a besoin dans le cadre de son processus décisionnel. En fait, depuis le début de l'année financière 1986-1987, la haute direction demande de plus en plus aux Finances d'assurer ces services.

Gestion du matériel

7.213 Le matériel comprend tous les biens publics meubles, l'équipement et les magasins appartenant à l'État, à l'exception de l'encaisse. Par conséquent, la gestion du matériel porte sur les approvisionnements et fournitures ainsi que sur le matériel et l'équipement.

7.214 Lors de notre vérification de 1981, nous avons recommandé que le SCC adopte des procédures propres à assurer le respect du principe d'économie dans l'acquisition du matériel nécessaire et à mettre en place un système de gestion des stocks à l'échelle du Service. Il est ressorti d'une vérification interne de la gestion du matériel, effectuée en 1981, que le SCC ne s'était pas doté de procédures et de systèmes pour veiller au respect des principes d'économie et d'efficience dans l'acquisition, l'utilisation et l'aliénation des biens et services requis pour répondre aux besoins et objectifs du Service.

7.215 Au cours des cinq dernières années, le SCC a consacré environ 1 million de dollars à l'amélioration de ses méthodes et systèmes de gestion du matériel. Plus particulièrement, la direction du SCC a pris des mesures pour réduire l'ampleur de la fonction de garde des stocks et a relevé des améliorations à apporter aux systèmes et aux procédures. En 1985, une étude de la productivité de la gestion du matériel, effectuée par un expert-conseil, a démontré que le SCC pourrait réaliser des économies de 10 à 20 p. 100 – 14 années-personnes – en apportant des améliorations opérationnelles et des réorganisations au niveau des établissements. Par ailleurs, le SCC croyait pouvoir économiser 16 autres années-personnes par des améliorations aux centres régionaux d'approvisionnement. Or, au 30 juin 1986, il n'avait pas réalisé ces économies.

7.216 Dans le cadre de notre vérification de la gestion du matériel, nous avons voulu déterminer dans quelle mesure le SCC avait donné suite à nos recommandations de 1981 et dans quelle mesure il respectait les directives et lignes directrices du Conseil du Trésor.

7.217 Le contrôle comptable exercé sur le matériel n'est pas satisfaisant. On trouve plusieurs registres d'inventaire au SCC. Ils ne sont ni consolidés, ni conciliés aux registres comptables du Service. Par conséquent, celui-ci ne sait pas quelle est la valeur du matériel dont il a la responsabilité et les gestionnaires ne possèdent pas de données financières satisfaisantes pour leur permettre de prendre de bonnes décisions en ce qui concerne l'acquisition, le remplacement ou l'aliénation du matériel.

7.218 La direction du SCC reconnaît que ces problèmes existent et entend poursuivre ses efforts en matière d'élaboration de systèmes. Elle entend mettre en place un système global de gestion du matériel qui permettra d'exercer un contrôle comptable et opérationnel sur tous les biens du SCC.

7.219 Le Service correctionnel du Canada devrait mettre en place des mécanismes de contrôle de son matériel lui permettant de connaître la valeur de celui-ci, de le protéger, et d'obtenir les données nécessaires à la prise de décisions judicieuses concernant l'acquisition, le remplacement et l'aliénation du matériel.

Commentaire du SCC : Le Service reconnaît l'existence de ces problèmes et compte poursuivre ses efforts en matière de développement de systèmes. Nous entendons mettre en place un système global de gestion du matériel qui permettra d'exercer un meilleur contrôle comptable et opérationnel sur tous les biens du SCC.

7.220 Le Service correctionnel devrait déterminer les raisons pour lesquelles il n'a pas réalisé les économies prévues en années-personnes affectées à la gestion du matériel. S'il est possible de réaliser ces économies, le Service devrait élaborer et mettre en oeuvre des plans à cet effet.

Commentaire du SCC : Le Service reverra ses calculs pour ce qui est des économies d'années-personnes possibles en ce qui concerne la fonction de la gestion du matériel et prendra les mesures qui s'imposent.

Impartition

7.221 Le SCC passe un grand nombre de marchés de services professionnels et spéciaux. En 1985-1986, le budget de ces contrats s'élevait à 72 millions de dollars, ce qui représente 9 p. 100 du budget total de 796 millions de dollars du Service. En 1983-1984, le SCC a dépensé 10 millions de dollars au titre de contrats de conseillers en gestion, plus que tout autre ministère fédéral.

7.222 Depuis 1983, les procédures et méthodes d'impartition du SCC préoccupent vivement le Conseil du Trésor et la direction du Service. Cette préoccupation remonte à juin 1983 lorsque, à la suite du Rapport de 1982 du vérificateur général, au sujet d'une étude des pratiques d'impartition dans l'ensemble du gouvernement, le secrétaire du Conseil du Trésor a écrit à tous les ministères fédéraux pour leur demander d'examiner et d'améliorer leurs mécanismes de contrôle à cet égard. Bien que le SCC n'ait pas été parmi les ministères étudiés, un rapport de vérification interne du SCC, publié en 1982, a confirmé que le Service souffrait de la plupart des lacunes relevées par le vérificateur général. Ces lacunes comprenaient, entre autres, la définition inadéquate des exigences, l'insuffisance des motifs invoqués pour justifier le choix des fournisseurs, l'octroi de contrats sans appel d'offre, le fractionnement de contrats afin de ne pas dépasser les plafonds autorisés et le début des travaux avant l'adjudication du contrat. La plupart de ces lacunes avaient trait aux marchés de services personnels. En 1983-1984, une vérification financière effectuée par notre Bureau a permis de constater que la plupart de ces lacunes demeurent.

7.223 Nous avons examiné les mécanismes du SCC pour le contrôle des marchés de services professionnels et spéciaux, afin de déterminer s'ils respectent les principes d'optimisation des ressources et se conforment à la politique du Conseil du Trésor en matière d'impartition. Nous avons également examiné un échantillon de marchés de services professionnels et spéciaux à l'administration centrale et dans les régions du Québec et de l'Ontario.

7.224 Nous avons constaté que, depuis 1983-1984, le SCC a pris d'importantes mesures en vue d'améliorer ses mécanismes de contrôle de l'impartition.

7.225 Tout d'abord, en 1984, le SCC a demandé au Bureau des conseillers en gestion d'examiner les procédures et les méthodes d'impartition à l'administration centrale. Le Bureau est arrivé à la conclusion que le mécanisme de contrôle et d'examen critique en place à l'administration centrale n'est pas efficace et n'oblige pas la haute direction à rendre compte des marchés de services conclus. Par conséquent, le Bureau a recommandé que :

- le conseil de direction du SCC assume le rôle de comité d'examen des contrats;
- les pouvoirs d'approuver les contrats autres que les marchés passés avec d'anciens fonctionnaires soient confiés aux chefs de direction;
- le manuel des contrats soit révisé en fonction des changements proposés.

7.226 En deuxième lieu, conformément aux recommandations du Bureau des conseillers en gestion, le Commissaire actuel a assumé en 1985, à titre intérimaire, les fonctions d'examen critique de tous les contrats proposés à l'administration centrale.

7.227 Troisièmement, en mars 1986, le SCC a créé un Comité d'examen des contrats chargé de l'examen critique et de l'approbation de tous les contrats exigeant une autorisation de l'administration centrale.

7.228 En quatrième lieu, le Commissaire a créé un Groupe de travail chargé de recommander une stratégie visant à améliorer les mécanismes de contrôle de l'impartition. Dans son rapport final, présenté en juin 1986, le Groupe de travail a conclu à l'efficacité du Comité d'examen des contrats établi à l'administration centrale et il a recommandé qu'un mécanisme analogue soit établi dans chacune des cinq régions. En outre, le Groupe de travail a annexé à son rapport un guide des procédures d'impartition. Le Comité supérieur de gestion du SCC a approuvé le rapport du Groupe de travail en juin 1986.

7.229 Le processus d'impartition en vigueur à l'administration centrale comporte un mécanisme amélioré d'examen critique des demandes de contrat. Ainsi, le SCC a pris d'importantes mesures propres à améliorer le contrôle qu'il exerce sur l'impartition. Bien qu'il soit trop tôt pour en évaluer les répercussions, nous avons constaté, en ce qui concerne la plupart des contrats que nous avons examinés, que le recours à l'impartition et l'attribution d'un contrat à un fournisseur unique étaient mieux étayées. Toutefois, d'autres améliorations s'imposent dans certains domaines. Nous avons porté ces questions à la connaissance de la direction, et nous en assurerons le suivi au cours de notre prochaine vérification.

Systèmes d'information de gestion

7.230 Notre examen de la fonction Systèmes d'information de gestion du SCC a porté principalement sur les politiques et les procédures d'élaboration de systèmes automatisés et sur les liens entre les systèmes d'information automatisés du SCC et ceux de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

7.231 Il importe que les gestionnaires disposent de renseignements qui leur permettent de prendre des décisions judicieuses, d'exercer le contrôle voulu et d'assurer leurs responsabilités. Au SCC, bon nombre de ces données sont recueillies à l'aide de systèmes informatisés. En 1985-1986, le SCC a affecté environ 16 millions de dollars au développement et à l'exploitation de systèmes de traitement automatisé des données. Une part importante de ces fonds était affectée aux systèmes d'information de gestion.

7.232 Le Système d'information sur les détenus (SID) est le plus important système d'information de gestion du SCC. Il contient les renseignements de base sur chaque détenu tels que la durée de la peine, la date d'admissibilité à la libération conditionnelle, le niveau de sécurité et l'établissement dans lequel le détenu est incarcéré. Les données servent entre autres à l'établissement de divers rapports statistiques sur les populations carcérales actuelle et prévue. Ces statistiques permettent à la direction de déceler les cas de surpeuplement et de prévoir la modification d'établissements existants ou la construction de nouvelles installations.

7.233 En 1982-1983 et 1983-1984, le SCC a élaboré et mis à l'essai plusieurs nouveaux systèmes d'information de gestion, dont le Système de rapport des coûts par détenu, le Système d'information des directeurs d'établissement (SIDE) et un Système graphique d'affichage de l'information de gestion. Quelque 15 autres projets importants, y compris un système de remplacement du SID, étaient à l'époque en voie d'élaboration ou de planification au sein de la Direction générale des systèmes, d'autres directions de l'administration centrale et des administrations régionales.

7.234 Plusieurs changements importants ont eu lieu au niveau de la haute direction vers la fin de 1984. Au début de 1985, on a imposé un gel de toutes les activités d'élaboration de systèmes, pour les raisons suivantes : insatisfaction des utilisateurs, qui avaient constaté que les nouveaux systèmes ne répondaient pas à bon nombre de leurs besoins, insuffisance des données fournies, absence d'un plan à long terme visant à coordonner le développement des nombreuses initiatives en cours et insuffisance du budget de base pour l'élaboration des systèmes.

7.235 Par la suite, le Système de rapport des coûts par détenu, le SIDE et le Système graphique d'affichage de l'information de gestion ont été annulés. Le SCC a calculé que les coûts liés à la conception, à l'élaboration et à la mise en oeuvre de ces trois systèmes s'établissaient à environ 2 millions de dollars. On a donné comme raisons le changement dans l'ordre de priorité et le refus ou le manque d'appui des utilisateurs. Cela tenait en partie à l'insuffisance de la formation donnée aux utilisateurs sur l'exploitation de ces systèmes et sur l'utilisation des données fournies par ces derniers, ainsi qu'à la participation insuffisante des utilisateurs aux étapes de conception et d'élaboration des nouveaux systèmes. En outre, l'analyse des besoins du SCC était incomplète et aucune analyse coûts-avantages n'avait été effectuée.

7.236 La plus importante activité d'élaboration de systèmes annulée était un projet visant à remplacer l'actuel SID par un nouveau système d'information sur les détenus. La direction, craignant que les données recueillies par le système en place ne soit ni assez complètes ni assez exactes, avait approuvé l'élaboration du nouveau système parce qu'il

devait permettre de recueillir en temps utile des données plus complètes, fiables et opportunes qui serviraient à la prise de décisions. Selon la direction, cela devait permettre de réaliser des économies de l'ordre d'environ 24 millions de dollars au titre des dépenses en capital, la construction d'établissements pouvant être remise à plus tard, et les frais d'exploitation, réduits de 6,6 millions de dollars par année.

7.237 La direction comptait réaliser ces économies en disposant de renseignements plus complets et plus fiables pour procéder au placement pénitentiaire des détenus, à leur déclassement graduel plus rapide et à la préparation de leur demande de libération conditionnelle en temps utile et pour pouvoir ainsi octroyer les libérations conditionnelles de manière plus appropriée et au moment opportun. Le système devait par ailleurs accroître la sécurité du personnel, du public et des détenus.

7.238 Selon les prévisions établies par le SCC à l'automne de 1984, le nouveau système devait coûter 27 millions de dollars répartis sur quatre ans. Lors du gel imposé en 1985, on avait dépensé 500 000 $ à l'élaboration du nouveau système d'information sur les détenus.

7.239 Le SCC effectue actuellement une étude sur la praticabilité de remplacer le SID actuel. Il élabore en outre un plan à long terme précisant les priorités en matière d'élaboration des systèmes. Ce plan doit être terminé d'ici le 30 septembre 1986.

7.240 Le SCC, la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) échangent nombre de renseignements. Bien qu'il s'agisse surtout de données informatisées, les échanges avec le SCC sont manuels plutôt qu'automatisés. Une étude effectuée par la CNLC a révélé que l'automatisation des échanges de renseignements entre elle et le SCC permettrait de réaliser des économies de plus de 250 000 $ par année. En outre, cela permettrait des échanges plus opportuns et plus fiables.

7.241 On constate certaines améliorations dans ce domaine. En janvier 1986, les dirigeants de la CNLC et du SCC ont signé une entente visant à améliorer les échanges de renseignements. En outre, le SCC est en train d'élaborer une stratégie et un plan d'action visant à relier les systèmes du SCC au réseau du Centre d'information de la police canadienne, un réseau informatisé de la GRC. Il est encore trop tôt pour savoir quand ces initiatives donneront des résultats.

7.242 Comme on l'a déjà dit, le SCC décentralise ses processus gestionnels et décisionnels. Dans ces conditions, il importe que le SCC soit doté de meilleurs systèmes d'information de gestion afin de pouvoir exercer un contrôle efficace et efficient sur ses opérations dans un cadre de gestion décentralisé.

Vérification et évaluation

Vérification interne

7.243 La fonction de vérification interne au sein du SCC est du ressort de l'inspecteur général qui relève directement du Commissaire. Ce dernier préside le Comité supérieur de gestion qui sert de comité de vérification au ministère. Le Bureau de l'inspecteur général effectue trois types de vérifications : des vérifications financières, des vérifications en matière de personnel et des examens de la gestion. Ces dernières sont des vérifications opérationnelles de la gestion à tous les niveaux de l'organisation. Le Bureau est également responsable d'enquêtes spéciales, pour le compte du Commissaire. En 1985-1986, le budget de la vérification interne était de 1,5 million de dollars et de 23 années-personnes.

7.244 Notre vérification de la fonction de vérification interne du SCC consistait à déterminer si celle-ci était organisée et fonctionnait selon les normes du Bureau du contrôleur général sur la vérification interne au sein de l'administration fédérale. Nous cherchions aussi à établir dans quelle mesure nous pouvions utiliser les travaux de la vérification interne dans notre vérification des autres services du SCC. Nous avons étudié cinq aspects de la fonction de vérification interne : ses pouvoirs et son mandat, son organisation et sa dotation, la portée et la planification de son travail, son rendement, et enfin, les rapports et le suivi.

7.245 Nous avons constaté que la fonction de vérification interne répond aux normes du Bureau du contrôleur général pour ce qui est des pouvoirs et du mandat, de l'organisation, des rapports et du suivi. Toutefois, le changement proposé au rôle de la vérification interne en ce qui concerne la vérification des établissements nous inquiète. En octobre 1985, le Comité supérieur de gestion du SCC a approuvé en principe une recommandation d'un groupe de travail interne sur la restructuration. Cette recommandation visait à changer le rôle de l'inspecteur général de vérificateur en coordonnateur de la vérification, d'élaborateur de politiques et de normes, de concert avec les régions chargées des examens des établissements, exception faite des vérifications périodiques au hasard. À notre avis, il s'agit là d'un transfert, du Bureau de l'inspecteur général aux administrateurs régionaux du SCC, de la responsabilité en matière de vérification des établissements. Comme nous n'avons pu obtenir de détails sur la restructuration proposée, nous n'avons pas pu déterminer si la haute direction continuerait de recevoir des rapports vraiment objectifs sur les établissements, et si le changement serait rentable. Depuis, le Commissaire a demandé au directeur général de la Politique et de la planification centrales d'étudier la situation et de soumettre au Comité supérieur de gestion, en octobre 1986, une politique en matière de vérification interne.

7.246 Le processus de planification, y compris les critères de priorité et de fréquence des vérifications, est conforme aux normes du contrôleur général. Ces critères sont respectés dans la plupart des cas. Le Bureau de l'inspecteur général entreprend un projet portant sur l'univers de vérification afin de s'assurer que toutes les unités organisationnelles, tous les systèmes et toutes les fonctions sont compris dans l'étendue.

7.247 Bien que le personnel de la vérification interne soit généralement compétent, il y a un manque de spécialistes en optimisation des ressources et en vérification informatisée. Même si, ces dernières années, le Bureau de l'inspecteur général a pris certaines mesures

pour améliorer l'efficience et la qualité de ses vérifications, la documentation de ses travaux reste incomplète. Voici les lacunes que nous avons relevées dans les travaux de vérification :

- on utilise rarement les programmes de vérification;
- on n'emploie pas les techniques d'échantillonnage statistique;
- on ne consigne pas toujours les sondages effectués et les conclusions tirées;
- on adopte une approche "tous azimuts" pour les examens de la gestion au lieu de se concentrer sur les secteurs les plus importants;
- il n'y a pas de preuve écrite que les surveillants font l'examen des dossiers.

7.248 À cause de ces lacunes, nous ne pouvons affirmer que la fonction de vérification interne a recours à la méthode la plus efficiente ni que les vérifications voulues ont été faites au complet. Nous ne pouvons être sûr que les preuves de vérification étaient suffisantes pour étayer les conclusions.

7.249 Compte tenu de ce qui précède, nous avons utilisé les travaux de la vérification interne surtout en ce qui concerne le respect des politiques et des procédures en vigueur.

7.250 Le SCC devrait préciser le rôle, les responsabilités et les liens hiérarchiques du Bureau de l'inspecteur général en ce qui concerne la vérification des établissements.

Commentaire du SCC : Le rapport souligne à juste titre que le rôle du Bureau de l'inspecteur général a changé par suite d'une importante restructuration et d'une redéfinition des mandats et du champ d'activité. Dans son rapport, le groupe de travail sur la restructuration avait recommandé à l'origine un cadre où le Bureau se voyait confier à l'échelon des établissements le rôle de coordonnateur des vérifications tout en étant autorisé à procéder à des vérifications de certains établissements à la demande du sous-commissaire régional ou sur l'ordre du Commissaire. Le rôle, les responsabilités et les rapports hiérarchiques du Bureau de l'inspecteur général en ce qui concerne la vérification des établissements ont donc été précisés dans le rapport du groupe de travail sur la restructuration et ont été approuvés par le Comité supérieur de gestion en septembre 1985.

En outre, le Commissaire a demandé au directeur général des Politiques et de la planification centrales de faire une nouvelle étude approfondie sur le Bureau de l'inspecteur général.

Cette étude, qui sera terminée en septembre 1986, précisera davantage le rôle de l'inspecteur général par rapport aux vérifications des établissements. On s'attend à ce que l'étude soit présentée au CSG à l'automne 1986.

7.251 La fonction de vérification interne du SCC devrait élargir le champ de ses compétences en matière d'optimisation des ressources et de vérification

informatisée. En ce qui a trait à ses examens de la gestion, elle devrait modifier sa façon de procéder et se concentrer davantage sur les secteurs importants. En outre, elle devrait utiliser des outils de vérification pertinents comme les programmes de vérification et les techniques d'échantillonnage statistique. Enfin, elle devrait consigner comme il se doit les résultats de ses travaux.

> *Commentaire du SCC : Le Service reconnaît que la vérification interne doit être renforcée en ce qui concerne l'optimisation des ressources et la vérification informatisée. En ce qui a trait aux examens de la gestion, le Bureau de l'inspecteur général continuera à modifier sa façon de procéder en se concentrant davantage sur les secteurs importants, en utilisant des outils de vérification plus indiqués et en étayant ses travaux comme il se doit.*

Évaluation des programmes

7.252 Jusqu'en avril 1986, l'évaluation des programmes relevait de la Division de l'évaluation et des projets spéciaux. En 1985-1986, la fonction d'évaluation des programmes disposait d'un budget de 800 000 $ et son directeur relevait du sous-commissaire de la Direction des politiques, de la planification et de l'administration. Par suite d'un examen interne récent de l'organisation, on a recommandé que la Division soit séparée en deux unités organisationnelles – l'Évaluation des programmes, relevant du directeur général de la Politique et de la planification centrales, et les Projets spéciaux, relevant du Commissaire adjoint aux Politiques et aux services administratifs.

7.253 Lors de notre vérification de 1981, la fonction d'évaluation des programmes venait d'être créée et nous ne pouvions donc pas en analyser l'efficacité en profondeur.

7.254 La présente vérification a comporté un examen de la gestion et du déroulement de la fonction centrale de l'évaluation de programmes.

7.255 On a établi un mandat satisfaisant en ce qui concerne l'évaluation des programmes, mais les fonctionnaires du SCC, y compris la haute direction, n'ont pas respecté les dispositions de la politique du SCC en matière d'évaluation des programmes, ni celles de la politique connexe du Conseil du Trésor. Plus particulièrement, la plupart des composantes des programmes ne sont pas évaluées tous les cinq ans comme l'exige la politique ministérielle; de plus, un certain nombre d'éléments importants – comme la sécurité des détenus, la formation générale et professionnelle, les ateliers industriels et la gestion des cas en établissement – n'ont jamais été évalués. Même si le plan d'évaluation des programmes prévoit un examen de ces secteurs, il y a eu un retard important ces dernières années, surtout du fait que la fonction s'est occupée de "projets spéciaux" au lieu de procéder aux évaluations exigées dans le plan.

7.256 Nous n'avons trouvé aucune preuve écrite de discussions sur les conclusions des études ou d'approbation des études par le Comité supérieur de gestion ou par le Commissaire du SCC. Ainsi, il n'existe pas de base concrète pour assurer le suivi. Avant 1986-1987, le SCC ne faisait pas état des conclusions de l'évaluation des programmes dans la Partie III du Budget des dépenses. Compte tenu de ce qui précède, nous avons conclu que la fonction

actuelle d'évaluation des programmes du SCC ne constitue pas un mécanisme satisfaisant pour pouvoir, de façon périodique, mesurer l'efficacité des programmes et présenter des rapports à ce sujet.

7.257 Le Service correctionnel du Canada devrait veiller à ce que la fonction d'évaluation des programmes se déroule conformément à la directive du Commissaire et à la politique du Conseil du Trésor en matière d'évaluation des programmes.

Commentaire du SCC : *Le Service approuve l'essence des remarques et trouve que les observations sont justes en grande partie. Nous avons déjà commencé à mettre l'accent voulu sur l'évaluation des programmes. En fait, le Commissaire et le CSG ont proclamé de nouveau le rôle de la fonction d'évaluation des programmes et approuvé une série de règles d'évaluation. De plus, un nouveau plan d'évaluation sera soumis au Comité supérieur de gestion à l'automne 1986.*

Rapports au Parlement

7.258 Les deux principaux rapports du SCC au Parlement sont la Partie III du Budget des dépenses et le chapitre sur le SCC dans le rapport annuel du Solliciteur général.

7.259 Les Parties III sont présentées au Parlement deux mois avant le début de chaque exercice financier. Depuis cinq ans, la préparation de ce rapport était coordonnée par la Direction des finances du SCC. Cette responsabilité a récemment été transférée à la Direction de la politique et de la planificaiton centrales.

7.260 Le SCC publie un rapport annuel depuis plus d'un siècle. En 1966, ce rapport est devenu un chapitre du rapport annuel du Solliciteur général et, en 1982, il a pris la forme qu'on lui connaît lorsque le SCC a commencé à publier des Parties III. Depuis, on utilise bon nombre des données financières de la Partie III pour préparer le rapport annuel. Ce dernier est publié par la Direction générale des affaires publiques, environ dix mois après la fin de l'exercice financier.

7.261 En juillet 1985, le Bureau du contrôleur général a examiné la Partie III du Budget des dépenses de 1985-1986 concernant le SCC. Il en a conclu qu'en général, le SCC respectait, par la forme et le contenu, la politique et les lignes directrices du Bureau du contrôleur général. Il a cependant signalé quelques lacunes, notamment les renseignements trop peu détaillés sur les programmes d'immobilisations à long terme et sur les changements d'ordre financier.

7.262 Notre vérification visait à établir si les renseignements fournis dans la Partie III du Budget des dépenses et dans le rapport annuel rendaient bien compte de la situation du SCC et étaient suffisants pour permettre au lecteur de se faire une opinion juste des plans et du rendement du Service. Nous cherchions en outre à déterminer si les rapports respectaient les politiques et les normes du Bureau du contrôleur général. Notre vérification a comporté l'examen de ces deux documents, pour une période de quatre ans prenant fin en 1986-1987.

7.263 Au cours de notre examen, nous avons constaté que les renseignements contenus dans la Partie III du Budget des dépenses et dans le rapport annuel du SCC, bien qu'ils soient dans l'ensemble satisfaisants, sont parfois inadéquats.

7.264 Les Parties III servent à l'affectation des crédits parlementaires et les rapports annuels permettent au gouvernement de mieux s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement en lui fournissant des renseignements pertinents sur les programmes du gouvernement. Étant donné les lacunes que nous avons décelées, il est évident que les députés ne disposent pas toujours de renseignements appropriés pour examiner efficacement ces programmes et les dépenses connexes. Vous trouverez ci-après quelques exemples des lacunes relevées.

7.265 En ce qui concerne les grands projets d'immobilisations, nous avons remarqué que l'établissement Drummond 1, qui était en voie de construction selon des critères de sécurité maximale, devenait un établissement à sécurité moyenne dans la Partie III du Budget de 1983-1984. Dans la Partie III du Budget de 1984-1985, le même établissement était à sécurité moyenne dans le corps du texte, mais à niveaux de sécurité multiples dans l'annexe contenant les détails des grands projets d'immobilisations.

7.266 Nous avons également noté que, dans le cas de certains projets (notamment ceux de l'Atlantique et de Port-Cartier), lorsque le SCC était tenu d'engager des dépenses pour des buts autres que ceux de son mandat officiel, il ne communiquait pas au Parlement et au Conseil du Trésor le coût additionnel de ces engagements. Nous avons recommandé, au paragraphe 7.68, que le SCC fasse part de ces coûts non seulement au Conseil du Trésor ou à toute autre autorité chargée d'approuver les dépenses, mais également au Parlement.

7.267 Les données sur la double occupation des cellules figurant à la Partie III du Budget de 1986-1987 constituent un bon exemple de l'insuffisance des renseignements fournis dans certains cas. On y précise qu'en 1985-1986 cette mesure touchait 7 p. 100 des détenus. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 7.108, même s'il est vrai que la moyenne nationale est de 7 p. 100, dans 10 établissements sur 61, qui comprennent 34 p. 100 de la population carcérale totale du SCC, entre 10 et 38 p. 100 des détenus étaient logés sous le régime de la double occupation des cellules. On a trouvé l'incidence la plus élevée dans les aires d'isolement protecteur et les établissements à sécurité maximale des régions de l'ouest. Les renseignements fournis dans la Partie III sont donc insuffisants pour permettre de déterminer l'importance réelle de la double occupation des cellules au SCC et d'évaluer les risques qu'elle comporte.

7.268 Les SPDI (systèmes périmétiques de détection des intrusions) constituent un bon exemple de manque d'uniformité dans les renseignements fournis dans certains cas. Selon la Partie III du Budget de 1982-1983, des SPDI devaient être installés dans 27 établissements importants. On ne précisait pas de quels établissements il s'agissait, mais on disait que tous devaient être dotés de SPDI d'ici 1986-1987. Dans la Partie III du Budget de 1983-1984, le nombre de ces établissements était ramené à 16 et l'année d'achèvement était devenue 1985-1986. Dans la Partie III du Budget de 1984-1985, ce nombre était de nouveau 27 et l'année, 1986-1987, sans que ces changements soient expliqués.

7.269 Il arrive que l'attention accordée à certaines questions ne corresponde pas à leur importance. Par exemple, dans la Partie III du Budget de 1986-1987, le SCC a consacré tout un paragraphe à la description d'une option d'achat de certains articles de matériel loués, option devant permettre d'économiser 200 000 $ par année. La décision de construire un établissement d'isolement protecteur à Port-Cartier était mentionnée simplement sous forme d'entrée de 61 millions de dollars dans une pièce supplémentaire; elle n'était ni expliquée ni même mentionnée dans le corps du rapport.

7.270 Les rapports du SCC contiennent des énoncés d'objectifs pour les initiatives importantes. Ces énoncés sont parfois modifiés et les changements ne sont habituellement pas mis en lumière ni expliqués. Par exemple, dans le rapport annuel de 1982-1983, le SCC énonçait les objectifs d'un plan d'aménagement de 76 millions de dollars pour 1983-1984. Ce montant (auquel étaient comparés les chiffres réels) était passé à 99 millions de dollars dans le rapport annuel de 1983-1984. Cet écart de 23 millions n'était ni souligné, ni expliqué. Lorsque les buts et les objectifs sont modifiés, il est difficile d'établir une norme pour mesurer les résultats. Ce problème s'accentue lorsque les changements d'objectifs ne sont ni soulignés ni expliqués, comme nous avons relevé que c'était le cas lorsqu'on entreprend de nouveaux grands projets d'immobilisations ou qu'on apporte d'importants changements à ces derniers.

7.271 Les questions dont traite le rapport annuel et la Partie III sont parfois contradictoires. Jusqu'à récemment, les Parties III étaient compilées par la Direction générale des finances; le rapport annuel était produit par la Direction générale des relations publiques. Cette séparation des tâches pourrait être la cause des incohérences entre les deux rapports. Par exemple, ceux-ci ne donnent pas le même nombre d'établissements et de bureaux de libération conditionnelle parce que les deux directions définissent ces installations selon des critères différents. Pour le Parlement et le grand public, les rapports externes sont la plus importante source d'information sur le SCC. Lorsque les deux principaux rapports externes manquent d'uniformité et sont contradictoires, ils présentent le SCC comme un organisme manquant de cohésion et la crédibilité des renseignements qu'ils contiennent peut en être diminuée.

7.272 Les rapports que le SCC présente au Parlement devraient fournir des renseignements précis, suffisants, clairs et cohérents. Les changements importants par rapport aux données fournies antérieurement devraient être mis en évidence et expliqués.

Commentaire du SCC : Le SCC a toujours eu l'impression de fournir dans ses rapports au Conseil du Trésor et au Parlement des renseignements précis, suffisants, clairs et cohérents au moment de leur présentation.

Le Service soutient avoir signalé en général les modifications apportées, pour lesquelles il a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor, dans le plan de logement présenté chaque année, ses mises à jour semestrielles du plan opérationnel et les présentations au Conseil du Trésor concernant chaque projet.

Le SCC veillera dans l'avenir à ce que les renseignements figurant dans son rapport annuel et dans la Partie III du Budget concordent parfaitement.

Programme de libération conditionnelle

7.273 La libération conditionnelle est un programme dont le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) se partagent la responsabilité et les activités. Le SCC prépare le cas de chaque détenu en vue de sa libération conditionnelle en fournissant des renseignements et en faisant des recommandations à la CNLC. Celle-ci est le pivot du processus, car ce sont ses commissaires qui prennent la décision d'accorder une mise en liberté sous condition, soit une absence temporaire sans escorte, une libération conditionnelle de jour ou une libération conditionnelle totale, et ce sont eux qui fixent les modalités de la surveillance. Le SCC assure la surveillance des détenus dans la collectivité. En 1985-1986, la CNLC a dépensé 15 millions de dollars. Au cours de la même période, les bureaux de libération conditionnelle du SCC ont engagé des dépenses de quelque 38 millions de dollars.

7.274 Notre vérification a porté surtout sur les procédures servant à mesurer l'efficacité du programme de libération conditionnelle. Nous avons également examiné la pertinence des liens entre les systèmes automatisés du SCC et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons aussi interviewé des employés des administrations centrale et régionales de la CNLC et du SCC, et nous avons étudié les politiques, études et rapports ministériels. Les paragraphes 7.240 et 7.241 font état de nos commentaires au sujet des liens entre les systèmes du SCC et de la CNLC.

7.275 Même si aucun objectif officiel n'a été fixé pour le programme de libération conditionnelle, un examen de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et de l'entente interministérielle conclue entre le SCC et la CNLC révèle que les objectifs de la libération conditionnelle sont la réinsertion sociale du détenu et la protection de la société contre les risques indus. Le taux de récidive est l'un des indicateurs qui permettent de déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. Le SCC a défini un récidiviste comme étant une personne qui, libérée après avoir purgé une peine dans un établissement fédéral, a été condamnée pour une nouvelle infraction puis réincarcérée dans un établissement fédéral. La CNLC et le SCC font tous deux état de la tendance du taux de récidive dans la Partie III du Budget des dépenses; toutefois, chacun souligne que ce taux est fonction non seulement de son efficacité, mais de facteurs externes, comme l'efficacité de la police et les tendances en matière de détermination des peines, ce qui diminue sensiblement la responsabilité de l'un et l'autre organisme à l'égard des résultats obtenus.

7.276 Comme la CNLC et le SCC participent tous deux à la mise en oeuvre du programme de libération conditionnelle et peuvent tous deux influer sur l'efficacité de celui-ci, il convient que l'évaluation du programme mette en cause les deux organismes. À notre avis, on pourrait mieux déterminer l'efficacité du programme de libération conditionnelle en examinant les rôles de la CNLC et du SCC. Une évaluation devrait porter sur l'efficacité globale de tout le programme de libération conditionnelle. En particulier, l'étude pourrait porter sur :

- la pertinence des renseignements que le SCC fournit à la CNLC;
- l'efficacité de la surveillance intensive par rapport aux niveaux de surveillance moindres;

- l'efficacité du recours à la libération conditionnelle de jour lorsque le tiers de la peine a été purgé plutôt qu'à la libération conditionnelle totale, et la question du "type" de détenus qui bénéficient le plus de cette mise en liberté graduelle; et

- les motifs des écarts entre les régions en ce qui concerne les taux d'octroi de la libération conditionnelle.

7.277 En 1983, dans le chapitre portant sur notre étude d'envergure gouvernementale de l'évaluation des programmes, nous avions exprimé des inquiétudes concernant la responsabilité à l'égard du programme de libération conditionnelle et nous avions mentionné que celui-ci n'avait fait l'objet d'aucune évaluation interministérielle et qu'aucune n'était prévue. Pour le moment, ni la CNLC ni le SCC n'ont terminé l'évaluation de leur élément de programme respectif en matière de libération conditionnelle et l'ensemble du programme n'a pas été évalué. En outre, on ne prévoit pas actuellement d'évaluation du programme par les deux organismes.

7.278 Au fil des ans, de nombreux comités et groupes de travail, dont le plus récent est le groupe de travail Nielsen, se sont préoccupés des critères de prise de décisions en matière de libération conditionnelle. Notre Bureau a aussi soulevé cette question dans son Rapport de 1978. La justification de tels critères repose généralement sur la notion qu'ils assurent l'équité et la visibilité du processus décisionnel. Le manuel des politiques de la CNLC contient des critères, directives et autres facteurs généraux qui influent sur ce processus; toutefois, leur application aux décisions comme telles n'est ni surveillée ni analysée.

7.279 La Commission s'intéresse à la possibilité d'établir un ensemble plus précis de critères et elle attend les conclusions d'une étude sur la prise de décisions coordonnée par le Secrétariat du Solliciteur général. Les conclusions de cette étude aideront la Commission à déterminer les facteurs qui entrent en cause dans l'octroi de la libération conditionnelle et son résultat. À notre avis, le contrôle de l'application de ces critères peut fournir des renseignements utiles pour l'élaboration des politiques et la prise de décisions.

7.280 La Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada devraient effectuer ensemble une évaluation du programme de libération conditionnelle.

Commentaire du SCC : Le Service correctionnel du Canada reconnaît que le programme de libération conditionnelle devrait faire l'objet d'une évaluation à laquelle participerait la CNLC. Le SCC s'engage à collaborer avec la CNLC à toute évaluation à cet égard et veillera à ce que soient étudiées les répercussions sur les deux organismes.

Commentaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles : La Commission accepte que le SCC et la CNLC doivent s'impliquer dans l'évaluation du programme sur la libération conditionnelle. La CNLC s'engage à travailler avec le SCC sur toutes évaluations effectuées au sujet de la libération conditionnelle qui pourraient avoir des implications concernant les deux agences.

7.281 La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait élaborer et appliquer des critères plus précis en matière de prise de décisions.

Commentaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles : En plus de l'étude sur la prise de décision dirigée par le Secrétariat du ministère, les politiques, procédures et pratiques de la Commission font partie d'une étude à l'intérieur de celle-ci. Une partie de cette étude a comme but de clarifier les politiques actuelles sur la prise de décision. Également, un système d'information amélioré sur la gestion devrait contribuer à recontrer cet objectif.

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
PROGRAMME AGRO-ALIMENTAIRE

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	8.1
Étendue de la vérification	8.14
Les problèmes qui persistent	8.19
La Direction générale du soutien du revenu agricole	8.24
Les programmes de protection du revenu des agriculteurs	8.26
La planification et le contrôle	8.38
Les prix et les coûts de production	8.43
Le rapport sur les résultats des programmes	8.47
Les paiements en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles	8.51
L'aide accordée par l'Office des produits agricoles	8.57
Les préoccupations qu'engendre le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest	8.59
L'assurance-récolte	8.69
La Direction générale de la recherche	8.94
La gestion des activités de recherche	8.98
La gestion des grands projets d'immobilisations	8.126
La gestion des ressources humaines	8.134
La Direction générale de la commercialisation et de l'économie	8.142
La planification et le contrôle	8.143
La recherche axée sur les marchés	8.147
Nécessité d'améliorer les indicateurs de rendement	8.149
Administration du rétablissement agricole des Prairies	8.154
L'aménagement hydraulique rural	8.155
Les pâturages communautaires	8.164
L'aide d'urgence contre la sécheresse : le bétail et les cultures	8.170
Les déchets toxiques et les matières dangereuses	8.180

Pièces

8.1 Agriculture Canada - Organigramme
8.2 Ressources d'Agriculture Canada pour 1985-1986
8.3 Paiements fédéraux en vertu de !a Loi sur la stabilisation des prix agricoles
8.4 Coût du soutien fédéral moyen du prix des produits laitiers canadiens
8.5 Solde du Fonds de stabilisation du grain de l'Ouest, au 31 juillet, 1976 à 1986
8.6 Assurance-récolte - chiffres cumulatifs jusqu'en 1985-1986

8

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
PROGRAMME AGRO-ALIMENTAIRE

Introduction

8.1 **Mandat.** Le mandat du ministère de l'Agriculture, qui repose sur quelque 40 lois du Parlement, consiste à promouvoir la croissance, la stabilité et la compétitivité du secteur agricole et alimentaire (agro-alimentaire) du Canada, et à l'aider à maximiser sa contribution réelle à l'économie canadienne. Le ministère s'acquitte de son mandat grâce à une foule d'activités qui comprennent la recherche et le développement, des efforts pour stabiliser les revenus agricoles; elles consistent aussi à améliorer les méthodes de gestion agricole à surmonter les problèmes de production et à tirer profit des possibilités sur le marché et à maintenir des sercives de réglementation tels que la lutte contre les maladies, l'assurance de la qualité pour les aliments et la vérification de la viande afin de protéger les consommateurs et les producteurs.

8.2 **Importance du secteur agro-alimentaire.** Le secteur agro-alimentaire, tel qu'il est défini par Agriculture Canada, comprend non seulement le matériel et les fournitures agricoles, l'exploitation agricole, le traitement, la vente de gros, la vente de détail, les restaurants et les activités de services alimentaires des institutions, mais également d'importantes industries qui s'y rattachent, telles que les transports, les finances, l'emballage et la construction. Le secteur emploie environ 1,5 million de personnes, soit 15 p. 100 de l'emploi total au Canada, et il contribue pour environ un sixième de notre produit national brut.

8.3 Les consommateurs au Canada dépensent 40 milliards de dollars par année en aliments, ce qui représente quelque 16 p. 100 du revenu dont ils peuvent disposer. Les exploitations agricoles dépassent chaque année 10 milliards de dollars, alors que les importations s'élèvent à environ 5 milliards de dollars. L'agriculture occupe donc une place importante dans la balance des paiements du Canada et fait appel dans une large mesure (jusqu'à la moitié du total des recettes agricoles en espèces) aux marchés à l'exportation.

8.4 La transformation des produits alimentaires est le premier secteur de transformation au Canada, avec des ventes qui dépassent 40 milliards de dollars et un effectif d'un quart de million d'employés. Le secteur des services alimentaires emploie environ 360 000 personnes et les détaillants alimentaires, environ 220 000.

8.5 **Évolution du secteur agricole.** La structure agricole a subi des changements importants. La population du secteur agricole a baissé, tombant de 2,9 millions, ou 20,8 p. 100 du total, en 1951 à 1,0 million, ou 4,3 p. 100 du total, en 1981. Au cours de la même période, le nombre de fermes est passé de 623 000 à 318 000, et la taille moyenne de la ferme s'est accrue de 280 acres à 550 acres. Ce sont les fermes les plus importantes qui interviennent pour la plus grande partie de la production agricole. Lors des recensements de 1971 et de 1981, 25 p. 100 des fermes représentaient plus de 70 p. 100 du total des ventes.

8.6 Les fermes dans l'ensemble accusent une plus forte concentration en capital et font davantage appel au crédit; elles se trouvent donc davantage exposées aux risques d'une conjoncture défavorable. Les agriculteurs font également davantage appel au secteur non agricole pour ce qui est du carburant, des engrais, des produits chimiques et des autres facteurs de production. Les fluctuations des prix internationaux ainsi que des taux d'intérêt et des taux de change peuvent soumettre les agriculteurs à d'autres pressions financières.

8.7 Les données globales et moyennes, qui présentent la situation du secteur dans son ensemble, ne révèlent pas l'ampleur des problèmes dans le secteur agricole. Bien que les fermiers qui n'ont pas de grosses dettes jouissent d'une situation économique dans l'ensemble favorable, ceux qui ont contracté des dettes appréciables à la fin des années 70 et au début des années 80 se trouvent dans une situation difficile. Une enquête récente révèle que 23 p. 100 des fermes canadiennes dont les ventes agricoles sont de 20 000 de dollars ou plus ont fait face à de graves pressions financières en 1984 alors que 11 p. 100 par ailleurs ont fait face à des pressions modérées. Les perspectives du marché ne laissent prévoir que peu ou pas de croissance du revenu agricole net, et même une baisse dans le cas de certains produits. Il faut donc s'attendre à une baisse continue de la valeur nette des agriculteurs dans l'avenir immédiat, ce qui impose des révisions très difficiles.

8.8 **Dégradation des sols.** Un autre défi important auquel le secteur doit faire face est la dégradation des terres agricoles du Canada qui, comme l'a dit le ministre de l'Agriculture dans un discours, coûtera environ 1 milliard de dollars par an. La plus grande partie de ce montant affecte directement les agriculteurs sous la forme d'une augmentation des coûts des produits chimiques, d'une baisse des rendements et d'une réaction à la compétitivité au plan international.

8.9 **Entraves à la gestion du ministère.** La gestion du secteur agro-alimentaire se trouve compliquée par le partage des responsabilités juridictionnelles et administratives entre deux niveaux d'administration. Les ministre provinciaux de l'Agriculture ont la responsabilité d'une partie appréciable du secteur agricole canadien qui tombe sous la juridiction des provinces. Les ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture se sont réunis récemment pour régler les graves problèmes agricoles tels que les finances et le commerce agricoles et pour mettre au point une approche plus coordonnée de l'assurance-récolte et du secours en cas de désastre.

8.10 Il existe environ 300 associations, commissions, coopératives, offices de commercialisation et autres organismes au sein du secteur agro-alimentaire; un grand nombre d'entre eux sont importants, actifs et ont de l'influence. Cependant, ils sont souvent en désaccord dans leurs demandes, ce qui complique le rôle du ministère dans un environnement fédéral et provincial déjà assez complexe.

8.11 Au plan intérieur, les deux problèmes les plus critiques et les plus fréquents du secteur agro-alimentaire sont les difficultés financières des agriculteurs et le maintien des ressources en terres. Ces problèmes se trouvent aggravés par l'évolution des marchés mondiaux. Au plan international, les marchés dont le Canada dépend de plus en plus sont menacés, avec l'augmentation de la concurrence et la baisse des prix. Pour faire face à ces

défis, il est important que le ministère crée un environnement au sein duquel tous les paliers de gouvernement et tous les groupes industriels puissent fonctionner ensemble.

8.12 Organisation et structure du ministère. La pièce 8.1 présente les quatre programmes du ministère. Les ressources qui sont associées à leur réalisation se trouvent à la pièce 8.2. Le nouveau programme agro-alimentaire lancé en 1985-1986 est une consolidation des programmes de développement agro-alimentaires, de réglementation et d'inspection. Cette nouvelle structure est conçue pour donner une vue plus globale des responsabilités et du mandat du ministère selon le cadre de planification opérationnelle le plus récent de ce dernier.

8.13 Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen) a recommandé qui le ministère mette au point des stratégies de développement orientées vers les marchés et qui reposent sur les produits. La mesure dans laquelle les recommandations du groupe de travail et des directives de réduction des coûts du gouvernement sont mises en pratique se répercutera sur les programmes et l'organisation du ministère.

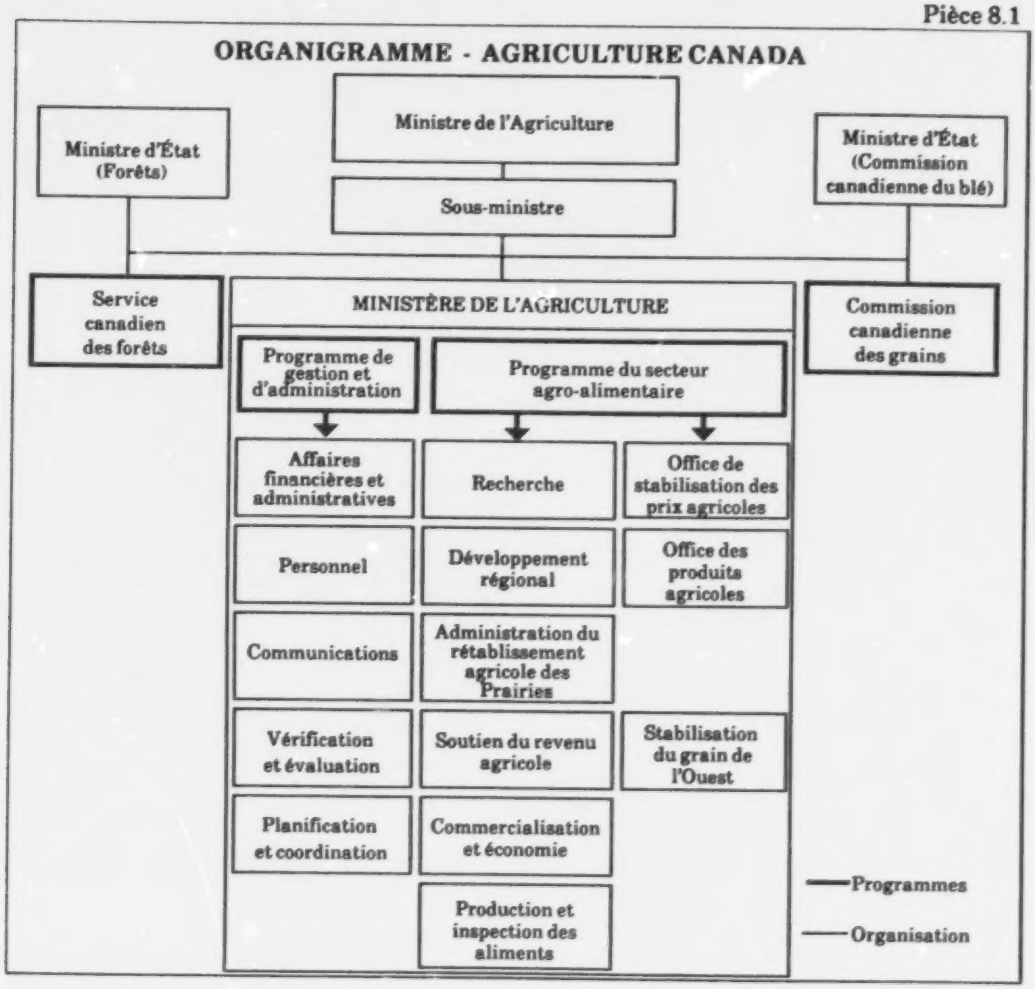
Étendue de la vérification

8.14 Notre vérification intégrée a touché à chacune des directions générales qui faisaient cette année l'objet de notre vérification. Cependant, dans chaque direction générale, nous nous sommes attardés sur le souci de l'administration pour l'économie et l'efficience et sur les procédés établis pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Nous n'avons pas procédé à une vérification de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, qui représentent environ 30 p. 100 des ressources humaines du programme et environ 18 p. 100 de son budget. Cette direction générale fera l'objet d'une vérification en 1987, avec le Service canadien des forêts. Dans le cas des activités du développement régional, nous n'avons vérifié que les dépenses liées à l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, qui représentent environ 50 p. 100 des dépenses, sans les paiements d'appoint d'urgence.

8.15 Compte tenu des objectifs énoncés du programme agro-alimentaire, qui insistent sur les concepts fondamentaux de croissance, de stabilité et de compétitivité, nous avons examiné la planification des activités des principaux programmes, y compris l'établissement des objectifs et des priorités. Nous avons accordé une attention particulière à l'analyse éventuelle des coûts et des avantages d'autres initiatives dans la prise des décisions de planification.

8.16 La moitié environ des dépenses du programme agro-alimentaire prennent la forme de contributions et de subventions prévues ou non par la loi. Nous avons par conséquent examiné si les accords en question, en particulier dans le cas de la Direction générale du soutien du revenu agricole, étaient négociés selon les dispositions législatives et les objectifs de programmes et selon toutes les règles de l'économie. Nous avons également étudié les contrôles financiers, la surveillance du rendement et la vérification. Ceci comprenait une revue de l'administration des débours destinés aux sociétés d'État qui se rattachent au secteur, en particulier la Commission canadienne du lait.

Pièce 8.1

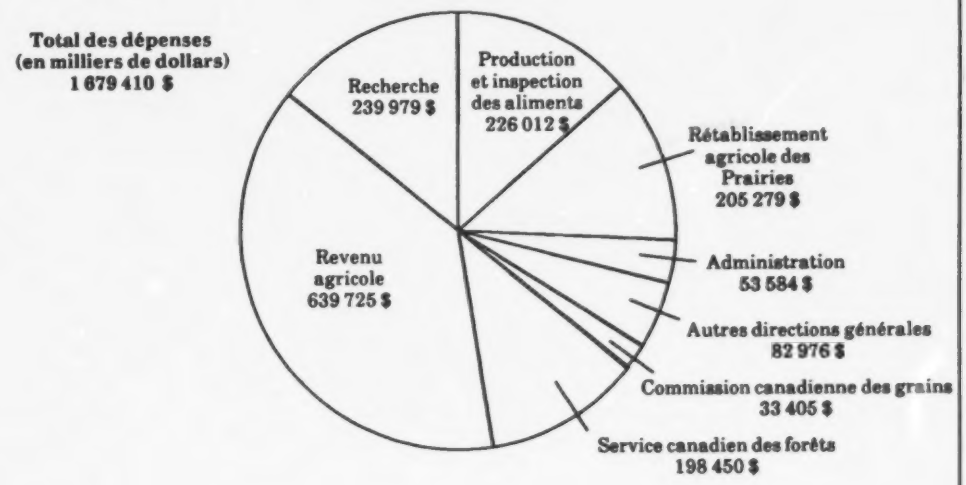


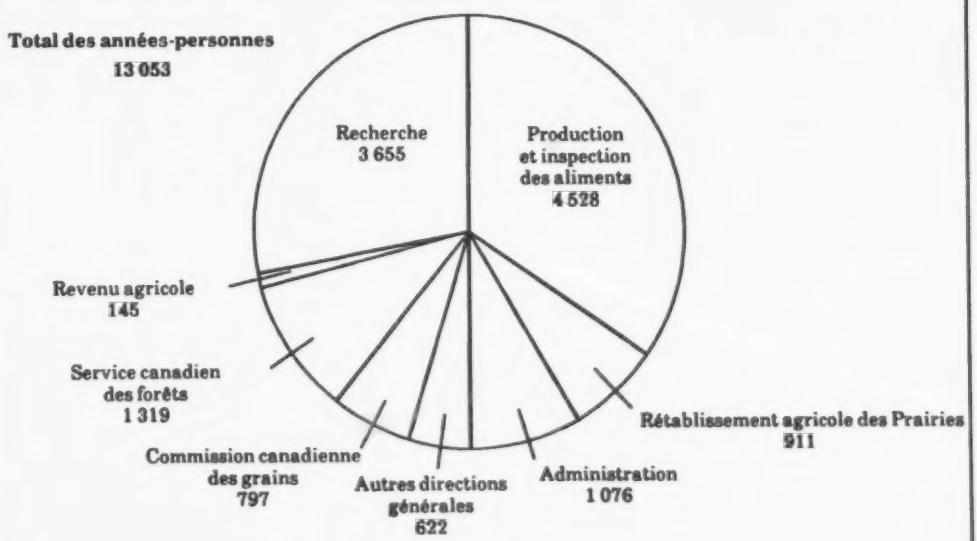
8.17 Nous avons revu l'information que le ministère a communiquée dans la partie III de son budget, car une bonne ist essentielle si le Parlement doit évaluer la gestion du programme agro-alimentaire. Nous avons examiné également la pertinence des méthodes d'évaluation de l'efficacité des activités que comporte le programme au ministère.

8.18 Une importante partie de notre vérification précédente du ministère de l'Agriculture, qui a fait l'objet d'un rapport en 1982, a porté sur certains aspects de la Direction générale de la recherche et du programme de réglementation et d'inspection. Nous avons fait le suivi des observations et des recommandations formulées dans notre vérification de 1982, dans les secteurs que nous avons vérifiés cette année.

Pièce 8.2

AGRICULTURE CANADA
RESSOURCES
1985-1986





Les problèmes qui persistent

8.19 Nous avons examiné les activités de chaque direction générale et nous avons fait un rapport distinct pour chacune d'entre elles. Cependant, nous avons constaté que les problèmes qui suivent persistent à l'échelle du ministère.

8.20 Le ministère de l'Agriculture exige beaucoup de ses ressources, en particulier compte tenu des difficultés financières que connaît actuellement le secteur agricole et du besoin de maintenir les ressources en terres. Nous avons constaté que, dans certains cas, lorsque l'administration a agi à sa propre guise, comme pour les paiements en vertu de la Loi sur la stabilisation du grain de l'Ouest, il en était résulté des paiements supérieurs à ceux prévus par la législation. Ceci est un sujet de préoccupation, puisque nous n'avons aucune preuve que le ministre ait été mis parfaitement au courant des conséquences financières de paiements plus élevés par rapport aux autres possibilités de soutien qui étaient disponibles.

8.21 Les liens entre les programmes, et même entre les directions générales du ministère sont limités. Les directions générales semblent se considérer comme des unités indépendantes plutôt que comme des éléments d'une stratégie gouvernementale d'ensemble pour la prestation d'une politique agricole nationale. Les liens escomptés entre des programmes tels que l'assurance-récolte, l'aide d'urgence, les paiements au titre de la recherche et de la stabilisation, qui pourraient ajouter un élément d'économie et d'équité dans la distribution des avantages, ne sont pas très développés.

8.22 Nous avons constaté que la planification stratégique était faible et que la mise au point d'objectifs et de buts sérieux et raisonnables n'a eu qu'un succès mitigé. Ceci rend l'évaluation de l'efficacité non seulement très difficile, mais empêche également le ministère de renseigner le Parlement sur la mesure dans laquelle les programmes atteignent les objectifs fixés. Sans un plan à long terme bien au point et sans un ensemble de priorités, il est également difficile de déterminer si les ressources sont consacrées à la solution de problèmes difficiles et fondamentaux à plus long terme plutôt que de simplement essayer de résoudre les préoccupations immédiates.

8.23 En dépit des affirmations de progrès de la part de l'administration, il n'y a que peu de preuves concrètes que l'on ait suivi de façon appropriée les recommandations de notre vérification de 1982 dans les services que nous avons vérifiés cette année. Nous avons trouvé qu'il y a eu peu, sinon pas de mesures correctives, au sein de la Direction générale de la recherche, dans le domaine de la gestion des ressources humaines ou dans celui du stockage et de l'élimination des déchets toxiques et des matières dangereuses.

La Direction générale du soutien du revenu agricole

8.24 Cette Direction générale administre les paiements, y compris l'assurance-récolte, destinés à stabiliser le revenu des producteurs agricoles en les protégeant des instabilités à court terme du marché et des risques naturels, ce qui par la même occasion protège les ressources agricoles. Les dépenses de cette direction générale, pour les exercices terminés le 31 mars 1986 et 1985, sont résumées ci-après :

	Exercice terminé le 31 mars 1986	1985
	(en milliers de dollars)	
Office de stabilisation des prix agricoles	331 905 $	410 121 $
Assurance-récolte	198 186	188 460
Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest	84 330	116 907
Office des produits agricoles	8 167	14 720
Autres	9 640	46 434
Administration	7 497	6 786
	639 725 $	783 428 $

8.25 On trouvera ci-après une description de chaque programme. Les activités de l'assurance-récolte, qui représentent une partie appréciable des activités de la Direction générale sont décrites aux paragraphes 8.69 à 8.93.

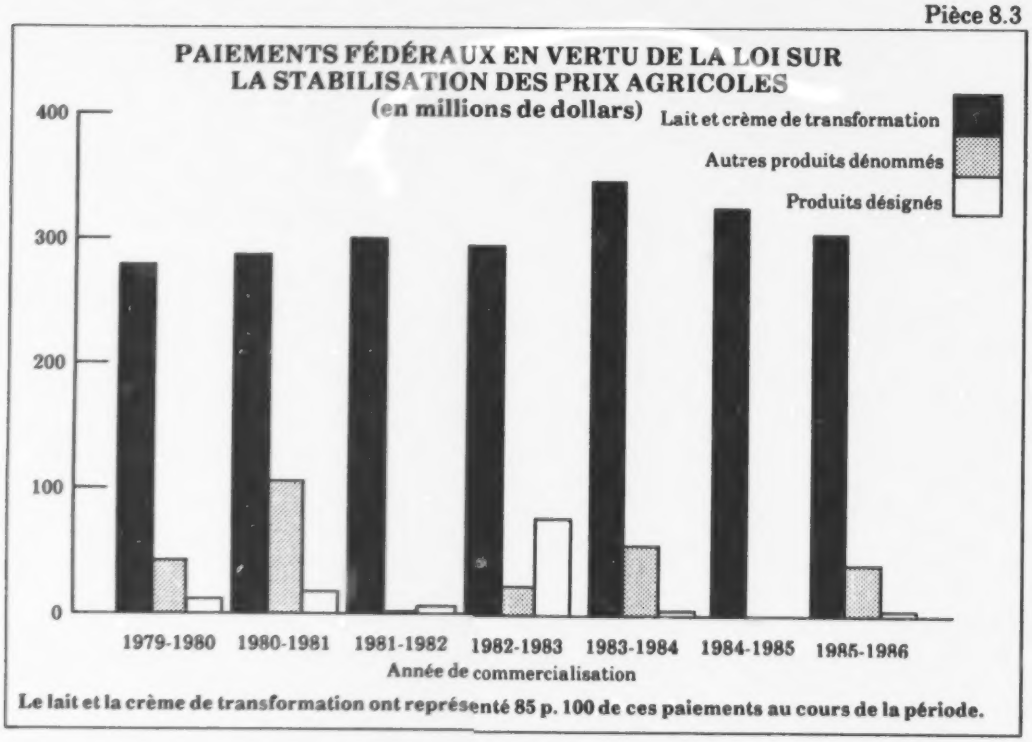
Les programmes de protection du revenu des agriculteurs

8.26 **Office de stabilisation des prix agricoles.** L'Office de stabilisation des prix agricoles (OSPA) verse des paiements aux producteurs pour les produits "dénommés" et désignés en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles (LSPA). Le taux de soutien est un pourcentage prévu du prix de base du produit, c'est-à-dire le prix moyen du marché des cinq années précédentes, après indexation pour tenir compte des coûts de production. Les paiements au titre des produits, au cours des sept dernières années, sont résumés à la pièce 8.3. Les paiements au titre du lait, qui représentent environ 85 p. 100 du total des paiements LSPA au cours des sept dernières années, ont actuellement un niveau de soutien de 124 p. 100 du prix de base. La figure 8.4 présente l'importance de ce soutien pour divers produits laitiers.

8.27 Tout agriculteur qui a des produits que mentionne la loi, comme par exemple, les porcs, le bétail ou le maïs, ou qui sont désignés par le gouverneur en conseil en vertu de la loi, comme par exemple, les pommes, la betterave à sucre ou les haricots blancs, est admissible à ces paiements de stabilisation. Bien que la loi prévoie un niveau de soutien minimum de 90 p. 100 du prix de base, ce dernier peut être relevé pour tous les produits ou abaissé pour certains produits désignés, à la discrétion du ministre de l'Agriculture, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil (le soutien des produits laitiers de 124 p. 100 en est un exemple). Tous les producteurs admissibles reçoivent le même taux de paiement par unité.

8.28 L'Office administre la loi. Ses trois membres, qui sont des employés d'Agriculture Canada, sont nommés par le gouverneur en conseil. Le ministre de l'Agriculture et l'Office reçoivent l'aide d'un comité consultatif qui représente les producteurs.

Pièce 8.3



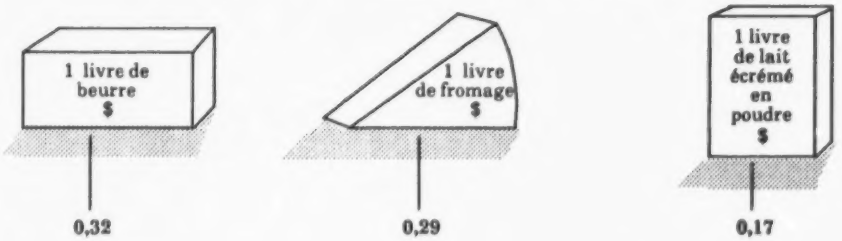
8.29 **Office des produits agricoles.** L'Office des produits agricoles (OPA) a le pouvoir, en vertu de sa loi, d'acheter, de vendre ou d'importer les produits agricoles et d'administrer les contrats et autres opérations liées à ces produits. Il peut acheter et détenir des stocks pour la vente et fournir de l'aide d'urgence au Canada ou des programmes d'aide à l'étranger. L'Office achète également souvent le surplus de production afin de relever les prix et empêcher des paiements d'appoint, en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Le coût net de l'aide fournie par l'OPA est habituellement inférieur à celui des autres paiements directs de soutien.

8.30 La Loi OPA a servi à relever le prix d'une gamme de produits, dont les cerises douces, les conserves compactes de pommes, les raisins et les tomates en conserve. L'Office est en mesure de conclure des contrats directement et il peut réagir rapidement à l'évolution du marché pour ce qui est des aliments périssables.

8.31 **Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.** Ce programme est entré en vigueur le 1er avril 1976 après la proclamation de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Il vient en aide aux producteurs de céréales des Prairies qui sont victimes d'importantes fluctuations des recettes en espèces et des coûts des matières souvent imputables à des facteurs internationaux sur lesquels ils n'ont aucun contrôle. Le programme revoit la participation volontaire des producteurs admissibles, y compris certaines compagnies, coopératives et co-entreprises agricoles. Tous les détenteurs de permis enregistrés de la Commission canadienne du blé sont considérés comme des participants éventuels. Les propriétaires et certaines autres catégories sont précisés comme étant exclus.

Pièce 8.4

COÛT DE SOUTIEN FÉDÉRAL MOYEN DU PRIX DES PRODUITS LAITIERS CANADIENS



Chaque fois que ces produits sont achetés, on paye un coût de soutien du prix à même les impôts, en plus du prix payé au magasin.

8.32 Les producteurs de céréales versent actuellement un prélèvement de 1 p. 100 sur les recettes admissibles qui proviennent de la vente de céréales (jusqu'à concurrence de 60 000 $) dans un compte de stabilisation (en vertu de la loi, ce pourcentage peut être porté à 2,5 p. 100). Le gouvernement fédéral paie une contribution équivalente, plus un 2 p. 100 supplémentaire sur les recettes au titre des céréales. Le gouvernement fédéral contribue donc actuellement 3 $ pour chaque dollar de prélèvement des producteurs.

8.33 Lorsque le compte de stabilisation enregiste un excédent, les fonds accumulés rapportent un intérêt qui est crédité au compte. Lorsque le compte accuse un déficit, le Fonds du revenu consolidé fédéral avance des sommes afin de combler ce déficit. Jusqu'au 31 mars 1986, il y a toujours eu un excédent, bien que l'on prévoie maintenant un déficit.

8.34 Les paiements de stabilisation sont versés lorsque le mouvement net de trésorerie (différence entre les recettes brutes et les dépenses en espèces) au cours de la campagne agricole est inférieur à la moyenne des cinq années précédentes. Le calcul de cette moyenne est complexe et des corrections sont apportées pour des éléments tels que le niveau de participation et la proportion du produit de la vente des céréales couverte par le programme. Les paiements sont faits en vertu de la plus élevée des deux méthodes de mesure prévues par la loi. La part d'un participant du paiement total est fonction du montant de la contribution au cours des trois dernières années.

8.35 Le financement fédéral du compte se fait par des crédits par le biais des ministères de l'Agriculture et des Finances, dans le cas des prélèvements et de l'intérêt respectivement. En 1985-1986, les paiements pour compenser les contributions de prélèvement ont atteint 84 millions de dollars au total. Les estimations, pour 1986-1987, prévoient des dépenses de l'ordre de 96 millions de dollars.

8.36 Le solde du fonds est en train de baisser rapidement, principalement à cause des fortes diminutions des mouvements de trésorerie imputables à la baisse des prix, à

l'augmentation des coûts de production et à la sécheresse de 1984 et de 1985. Le solde du fonds, au 31 mars 1985, s'établissait à 971 millions; le solde de 607 millions, au 31 mars 1986, devrait selon les projections baisser pour laisser un déficit de quelque 100 milllions de dollars vers le mois de novembre 1986. Des paiements de 522 millions au titre de la récolte de 1984-1985 ont été versés en 1985-1986. En avril 1986, on a annoncé un paiement provisoire de 580 millions pour la récolte de 1985-1986.

8.37 Environ 116 000 producteurs participent au programme. Le taux de participation est d'environ 78 p. 100 des producteurs admissibles. Le taux de 90 p. 100 prévu par la loi n'a jamais été atteint.

La planification et le contrôle

8.38 Compte tenu du vaste mandat de la Direction générale du soutien du revenu agricole et des centaines de millions de dollars qu'elle dépense chaque année, la planification stratégique est essentielle afin de prévoir les risques et les possibilités futurs et pour tenir dûment compte de l'économie et de l'efficience. Nous nous attendions que cela consiste à analyser l'environnement et la façon dont cela pourrait affecter les stratégies de la Direction pour la réalisation des résultats, à analyser les forces et les faiblesses de la Direction, à établir des objectifs, à déterminer les coûts et les avantages des politiques nouvelles ou révisées et à établir des plans précis pour atteindre les résultats prévus.

8.39 Nous nous sommes cependant rendus compte que le processus de planification stratégique était faible et que les objectifs énoncés du programme manquaient de clarté et de précision. C'est ainsi qu'il n'y a aucune ligne directrice pour indiquer aux fonctionnaires comment interpréter la disposition de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles selon laquelle les agriculteurs devraient avoir un "revenu équitable" et en mesurer les exigences, ni quels résultats attendre de la "stabilisation du revenu", ce que le plan opérationnel de la Direction générale prévoit.

8.40 Nous avons relevé également les lacunes suivantes dans la planification et le contrôle :

- La Direction générale n'a pas mis au point un plan stratégique ni établi des principes, des politiques ou des procédés opérationnels pour la réalisation des programmes. Ainsi, on ne s'attache guère aux buts ou aux résultats à atteindre, tels qu'un soutien équitable des produits, l'équilibre entre le soutien fédéral et le soutien provincial, le maintien d'une structure agricole particulière ou l'affectation des ressources agricoles.

- L'analyse des coûts et des avantages possibles des différents niveaux de soutien pour les produits est faible. Par exemple, la Direction ne disposait d'aucune analyse des compromis qui expliquent pourquoi, au cours de la même période, les betteraves à sucre ont fait l'objet d'un soutien à 80 p. 100 du prix de base, alors que ce soutien avait été de 95 p. 100 dans le cas des porcs. On n'a pu rattacher les variations des niveaux de soutien à un plan stratégique.

- L'efficacité des programmes n'est mesurée que de façon limitée.

8.41 Bien que les gestionnaires soient au courant de leurs programmes, leurs pratiques opérationnelles officieuses ne facilitent guère l'obligation de rendre des comptes. De même, en raison du manque de politiques et de procédés consignés, le départ de quelques-uns des principaux fonctionnaires de la Direction risque de se traduire par un vide difficile à combler à court terme.

8.42 La Direction générale du soutien du revenu agricole devrait mettre au point un plan stratégique pour la réalisation de ses programme. Elle devrait également établir des buts pour chacun de ses programmes et consigner les principes, les politiques et les procédés opérationnels nécessaires à leur réalisation.

Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord pour poursuivre ses efforts pour étudier la faisabilité de mettre au point un plan stratégique complet visant les programmes de protection du revenu des agriculteurs, et:

- *il révisera et modifiera, au besoin, les buts des programme;*
- *il terminera la consignation des principes, politiques et procédés opérationnels nécessaires à la réalisation des buts de la Direction générale.*

Les prix et les coûts de production

8.43 Bien que les paiements en vertu de la loi sur la stabilisation des prix agricoles et de la Loi sur la stabilisation concernant le grain de l'ouest, en particulier, dépendent de renseignements précis sur les prix du marché, sur les coûts de production, etc., les modèles des coûts de production de la direction ne sont pas uniformes et les données utilisées ne sont pas toujours fiables. Même de légères différences dans les prix ou les mesures du coût peuvent avoir une incidence appréciable sur le total des paiements de stabilisation. Ainsi, une erreur de calcul de 4 ¢ en 1979 et de 1 ¢ en 1980 par quintal dans le paiement de stabilisation des porcs, s'est traduite par un paiement en trop net de quelque 900 000 $.

8.44 Nous constatons que, en dépit de quelques améliorations au cours des dernières années, les problèmes suivants subsistent :

- Trois directions du ministère travaillent au calcul de la base des paiements de subvention. Les responsabilités ne sont pas définies et les bases de calcul peuvent varier. Ainsi, les coûts de l'intérêt à long terme sont inclus comme des dépenses admissibles lorsqu'il s'agit de déterminer le paiement de la subvention pour le lait de transformation, mais non pas pour les autres produits dénommés. Par ailleurs, les coûts de l'intérêt à court terme sont traités différemment selon différents produits.
- Des critères et des procédés de sélection et de vérification des données sur les prix et les coûts n'ont pas été consignés, pas plus que les principes et les politiques pour la mise au point et l'utilisation de modèles de coûts.

8.45 Nous avons été avisés que la direction envisage plusieurs initiatives afin d'améliorer la fiabilité des données. Ces initiatives comprennent la mise au point d'une base de données régionales et l'utilisation d'enquêtes et de modèles agricoles.

8.46 La Direction générale du soutien du revenu agricole devrait, dans ses efforts pour obtenir des données cohérentes et fiables pour le calcul des paiements de subventions, mettre au point un système approprié pour l'étude, les tests et la révision de modèles de coûts de production.

Commentaires du ministère : En juillet 1986, le ministère a effectué une restructuration en vue d'apporter d'importantes modifications qui auront une grande incidence sur les opérations de l'ancienne Direction générale de la commercialisation et de l'économie, de la Direction générale du développement régional et de la Direction générale du soutien du revenu agricole, qui fait maintenant partie de la nouvelle Direction générale de la politique. On s'attend que cette réorganisation ait pour effet d'améliorer non seulement les activités d'analyse et d'élaboration des politiques mais aussi d'engendrer des liens plus directs dans les relations et l'obligation de rendre des comptes entre les responsables de l'élaboration de modèles de coûts de production et les responsables de l'administration du programme. Elle permettra également au ministère de mettre sur pied, d'ici décembre 1987, un système pour la conception, les tests et la révision de modèles de coûts de production.

Le rapport sur les résultats des programmes

8.47 Nous avons examiné la partie III du budget du ministère pour 1986-1987, les derniers rapports annuels de l'Office de stabilisation des prix agricoles, de l'Office des produits agricole et du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, ainsi que des indicateurs de rendement du cadre de planification opérationnelle du ministère.

8.48 Les données sur l'emploi et le commerce, la statistique de la production et les données des prix alimentaires sont présentées comme des mesures des réalisations du secteur agro-alimentaire, et le ministère prétend avoir atteint ses objectifs généraux de promotion de la croissance, de stabilité et de compétitivité du secteur agro-alimentaire. Bien que cette information dépeigne ce qui s'est produit dans l'ensemble du secteur en question, elle n'est pas suffisamment précise pour indiquer la contribution réelle du programme agro-alimentaire et si les résultats mesurés étaient ceux que l'on avait prévus.

8.49 Les résultats du programme de stabilisation agricole sont également déclarés en termes d'années-personnes consacrées à cette activité, en termes du nombre de producteurs qui touchent des paiements, des sommes dépensées ainsi que d'indicateurs du volume de travail tels que le nombre d'opérations ainsi que la quantité de réclamations traitées et le nombre de demandes de renseignements et de paiements. Aussi intéressante que soit cette information, elle ne renseigne pas le lecteur sur la mesure dans laquelle les revenus agricoles ont été, ou n'ont pas été stabilisés, ni si les ressources agricoles ont été protégées ou non grâce aux progammes de soutien du revenu agricole. Le défi consiste à déterminer dans quelle mesure la viabilité des opérations agricoles peut être attribuée aux paiements de stabilisation.

8.50 La Direction générale du soutien du revenu agricole devrait mettre au point des indicateurs précis et mesurables de rendement afin de montrer les progrès accomplis vers la réalisation de ses programmes. Le Parlement devrait être renseigné sur le niveau et le coût du soutien des produits, et ces derniers devraient être rattachés à l'importance relative du produit en question.

> *Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord qu'il est souhaitable de mettre au point des indicateurs mesurables plus précis et il poursuivra cette mise au point et mettre à la disposition du Parlement des données qui permettent de rattacher les niveaux et le coût du soutien des produits, l'importance économique du produit en question, ainsi que le degré d'incidence du paiement sur l'industrie.*

Les paiements en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles

8.51 Nous avons relevé plusieurs cas où des paiements ont apparemment été effectués sans tenir dûment compte de l'économie. Certes, cette dernière doit dans certains cas être fonction de l'intérêt à atteindre d'autres objectifs, mais une telle décision ne devrait être prise qu'une fois que l'on en a identifié et étudié les coûts et les avantages.

8.52 Dans les exemples qui suivent, on ne relève aucune preuve qui permet de croire que l'on a tenu dûment compte de l'économie, non que les autorisations et les buts des paiements ont été respectés.

- La subvention directe versée pour le lait et la crème de transformation au cours des cinq dernières années agricoles prenant fin le 31 juillet 1985 dépassait de quelque 32 millions de dollars le montant à payer, selon le taux de subvention approuvé par le Cabinet. Les subventions sont versées selon la teneur en matières grasses, alors que l'approbation depuis 1981 ne repose que sur la base du nombre d'hectolitres de lait. Par ailleurs, la teneur en matières grasses normalisée qui a servi à l'établissement de subventions était inférieure à la moyenne nationale. Nous suggérons que le gouvernement, lorsqu'il reverra le rendement visé pour les producteurs, prenne en considération la teneur en matières grasses moyenne nationale actuelle par hectolitre de lait.

  L'approbation par le Cabinet, en janvier 1986, de la politique laitière à long terme précise maintenant que la subvention doit être versée sur la base de la teneur en matières grasses pour un hectolitre standard de lait.

- Bien que le ministre ait précisé que les paiements de stabilisation au titre de la commercialisation des porcs en 1983-1984 uniformiseraient le niveau de protection à travers tout le Canada, nous avons constaté que les producteurs, dans certaines provinces, ont bénéficié d'un niveau de protection supérieur à ceux d'autres provinces lorque l'on combine les paiements fédéraux et provinciaux. Cette situation provient d'une lacune dans la méthode de calcul du montant de stabilisation fédérale qui ne tient pas compte suffisamment des différents taux de subvention provinciale. Il a utilisé le nombre de porcs visés par la subvention provinciale, plutôt que le montant de la subvention provinciale versée. Nous estimons que cette façon d'agir s'est traduite par des paiements dépassant de quelque 2 millions de dollars ceux qui sont nécessaires à la

réalisation des objectifs du ministre pour les producteurs dans les provinces où le taux de subvention provinciale dépasse le taux de stabilisation fédéral.

- Dans plusieurs cas, des erreurs de calcul et d'autres erreurs se sont traduites comme suit par des paiements excédentaires au cours des années de commercialisation de 1981-1982 à 1984-1985 :

Programmes	Niveau de soutien	Total des paiements (en millions de dollars)	Paiements excédentaires
Concombres de serre de 1982	90%	4,4 $	930 000 $
Blé d'hiver de l'Est du Canada de 1982	100%	10,6	400 000
Porcs de 1979 et 1980	90%	149,0	900 000
			2 230 000 $

8.53 L'Office de stabilisation des prix agricoles n'exerçait pas également de contrôle suffisant sur les fonds de subventions transférés à la Commission canadienne du lait (CCL). Les besoins de financement de la Commission, au cours de trois exercices financiers se terminant le 31 mars 1986, ont dépassé de 70,1 millions de dollars le montant prévu au budget, comme le prouvent plusieurs ordres en conseil modifiés. Par ailleurs, un montant total de 100 millions a été donné à la CCL au cours des trois années laitières se terminant le 31 juillet 1985 pour le financement de ses coûts de commercialisation, sans une autorisation de financement précise selon le libellé des crédits tel qu'énoncé dans les Lois de crédit que le Parlement a approuvées.

8.54 L'OSPA n'a pas envisagé également des moyens de rechange pour déterminer une moyenne échelonnée sur cinq ans des prix du marché et des coûts de production. Il pourrait s'agir d'une moyenne pondérée unique ou d'une moyenne simple de cinq moyennes annuelles. Ces autres formules donnent des résultats sensiblement différents.

8.55 Un examen des calculs des paiements LSPA, de 1981-1982 à 1984-1985, indique que si l'on avait utilisé une moyenne pondérée sur cinq ans au lieu d'une mise en moyenne des chiffres annuels, les paiements de stabilisation auraient été inférieurs de quelque 20 millions de dollars. Nous ne voulons pas dire ici qu'une méthode est nécessairement plus appropriée que l'autre; il faut prendre en considération les objectifs et les buts des programmes dans le choix de la méthode de calcul. Cependant, nous n'avons pas trouvé de preuves à l'effet que l'Office ait approuvé une méthode en particulier, ait accepté une interprétation à la place d'une autre ou ait fixé les circonstances d'utilisation de l'une ou de l'autre.

8.56 En ce qui concerne les paiements en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, le ministère de l'Agriculture devrait :

- **établir la ligne de démarcation des responsabilités et de l'obligation de rendre des comptes dans le cas des subventions laitières entre l'Office de stabilisation des prix agricoles et la Commission canadienne du lait;**

- **s'assurer que les fonds ne sont dépensés que pour les fins prévues dans les crédits du Parlement;**

- **vérifier les calculs à l'appui des paiements de stabilisation avant le versement des paiements et s'assurer que l'Office de stabilisation des prix agricoles approuve chaque étape du processus;**

- **examiner la possibilité de recouvrer les paiements en trop.**

Commentaires du ministère : Le ministère instaurera, d'ici le 31 mars 1987, des procédés en rapport avec chacune des recommandations ci-dessus, y compris la révision concernant le libellé des crédits, afin de clarifier les fins auxquelles les fonds doivent être affectés.

L'aide accordée par l'Office des produits agricoles

8.57 L'OPA participe souvent à des opérations d'achat et de revente de produits agricoles pour les compagnies aux prises avec des difficultés financières. L'aide financière accordée par l'Office s'est traduite, au cours des deux derniers exercices, par des pertes sur le capital ou des intérêts sacrifiés de l'ordre de 3,5 millions de dollars. À l'encontre de la décision prise par l'Office, une compagnie a reçu un prêt à un taux d'intérêt subventionné inférieur au taux privilégié par la banque. La valeur estimée de ce taux d'intérêt serait de quelque 200 000 $ sur l'échéance du prêt. Bien que le financement des stocks soit inhérent aux programmes de l'OPA, il n'y a aucune politique de l'Office ni des dispositions précises dans la l'OPA qui réglementent l'aide financière.

8.58 L'Office des produits agricoles devrait chercher à clarifier les conditions dans lesquelles il peut accorder une aide financière.

Commentaire du ministère : L'Office est d'accord et mettra cette recommandation en application d'ici le 31 décembre 1986.

Les préoccupations qu'engendre le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest

8.59 Le ministère administre le Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest conformément à la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, texte complexe qui ne laisse que peu de marge de manoeuvre quant à sa mise en vigueur. Cependant, nous avons relevé les carences suivantes qui ont exposé les fonds publics à des risques financiers.

8.60 Manque de souci pour l'économie. Les conséquences financières de la méthode de fixation du paiement de stabilisation mise en vigueur en 1984 n'ont pas fait l'objet d'une analyse satisfaisante. Il y avait peu d'indices que le ministre ait été suffisamment conseillé à ce sujet. Compte tenu du fait que la nouvelle méthode de calcul implique que le fonds paie davantage et plus fréquemment, nous nous serions attendus à trouver une analyse

détaillée de l'incidence que ceci aurait sur la viabilité du fonds, à court ou à long terme. Il s'est avéré que le ministère n'était pas en mesure de présenter une évaluation actuarielle pour appuyer la décision d'adopter les nouvelles modalités de paiement, bien qu'il ait affirmé qu'il considère toutes les options possibles comme étant valables au plan actuariel. On nous a fait savoir qu'un important excédent en 1984 a été le facteur prépondérant qui a motivé la décision d'accroître les paiements, en particulier à cause du fait que l'on a estimé que les agriculteurs avaient besoin d'une aide supplémentaire.

8.61 Toujours en 1984, avec les modifications apportées à la loi, l'administration du programme a pour la première fois eu le choix entre ses méthodes traditionnelles de paiement (liquidités nettes) et la nouvelle méthode "par tonne"; on a exigé l'utilisation de la méthode qui donnerait le paiement le plus élevé. Le ministère avait prévu alors que le fonds dégagerait un excédent de 311 millions de dollars en 1988, sans aucun déficit à quelque moment que ce soit, même en recourant aux pires hypothèses.

8.62 En se servant de la nouvelle méthode, les paiements pour la récolte de 1983-1984 ont dépassé de 95 millions de dollars ceux qui auraient été versés si on avait eu recours à l'ancienne méthode. Pour les deux années de récoltes suivantes, la méthode originale a donné les paiements les plus élevés. En deux ans, le fonds s'acheminait vers un déficit, les liquidités nettes des agriculteurs diminuant plus rapidement que même dans le cas de la pire hypothèse posée en 1984.

8.63 **Taux de prélèvement.** Les taux de prélèvement payés par les céréaliculteurs ne sont pas fonction des besoins futurs de financement, mais ils se fondent sur les soldes historiques. Une fois que le taux de prélèvement entre en vigueur, il doit se maintenir pendant au moins deux ans. Le programme ne peut modifier le taux pour éviter d'éventuels déficits. En 1985-1986, le taux de prélèvement était de 1 p. 100, soit le plus bas possible. Le compte a déboursé quelque 1,1 milliard de dollars au cours des 13 mois allant jusqu'à avril 1986, et encourra probablement un déficit d'environ 100 millions de dollars en novembre 1986.

8.64 En juin 1985, le ministère a recommandé au ministre que le niveau des recettes admissibles maximum, c'est-à-dire le niveau maximum qu'il peut s'attendre à recevoir sous forme de prélèvements d'un producteur individuel, soit relevé. Au niveau maximum actuel des recettes admissibles de 60 000 $, le programme ne couvre seulement que quelque 78 p. 100 des ventes de céréales admissibles, comparativement à l'objectif de 90 p. 100. En fin de compte, la décision de relever le taux de prélèvement ou le niveau maximum des recettes admissibles est à la discrétion du ministre.

8.65 **Calcul des paiements.** Dans le calcul des paiements de stabilisation, le ministère a utilisé l'hypothèse selon laquelle le niveau maximum actuel des recettes admissibles était le même que celui qui existait au cours de chacune des cinq années précédentes, bien qu'en fait, il ait été sensiblement inférieur au cours de trois de ces années. Ceci s'est traduit par des paiements bien supérieurs à ceux autrement prescrits par la loi, à l'exception d'une clause qui prévoyait qu'il pourrait y avoir des "modifications selon les circonstances". Nous avons calculé qu'une telle modification discrétionnaire au calcul des paiement s'est traduite pour la récolte de 1984-1985 par des paiements qui dépassaient d'environ 185 millions de dollars ce qu'ils auraient été si le niveau maximum réel des recettes admissibles pour chacune des cinq années précédentes avait été retenu. En d'autres termes,

le coût discrétionnaire s'est élevé à plus de 1 330 $ environ pour chaque bénéficiaire. Pour cette raison, le fonds s'est dirigé d'autant plus rapidement vers un déficit (voir la pièce 8.5).

8.66 Nous nous inquétons de ce qu'il n'y ait pas de preuve consignée à l'effet que le ministre ait été suffisamment mis au courant des conséquences financières de l'utilisation du chiffre actuel plus élevé de 60 000 $ pour chacune des cinq années précédentes. Il n'y avait pas non plus de délégation de pouvoirs de la part du ministre autorisant les fonctionnaires à exercer la discrétion prévue par la législation pour le ministre.

8.67 **Analyse.** À notre avis, l'administration devrait être mieux renseignée sur les tendances et les considérations extérieures, de sorte qu'elle puisse prévoir les événements qui pourraient compromettre le fonds et réagir en conséquence. L'effet combiné de l'introduction des nouvelles modalités de paiement et de la méthode de calcul des moyennes ont accru les paiements d'au moins 280 millions de dollars. Si ces montants n'avaient pas été dépensés, le fonds se trouverait dans une position plus solide pour répondre aux besoins courants.

8.68 **Le ministère de l'Agriculture devrait, d'urgence :**

- **effectuer une revue détaillée de tous les aspects du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest au plan de sa viabilité financière;**

- **présenter un rapport complet au ministre sur les conséquences financières de son interprétation de la méthode du calcul des paiements de stabilisation à verser en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et obtenir l'approbation précise pour utiliser cette interprétation ou une autre.**

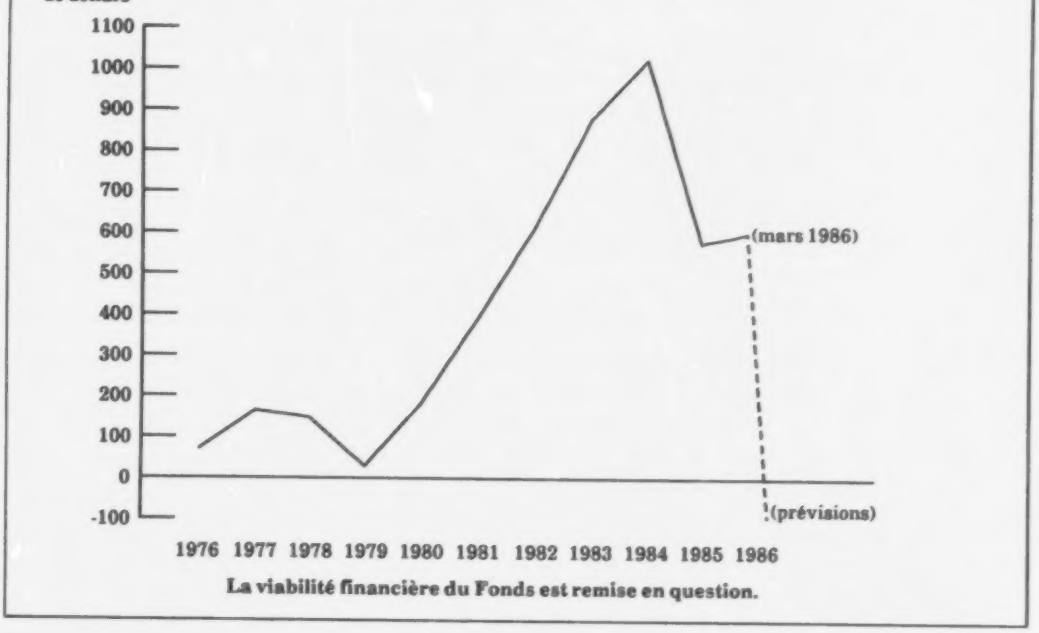
Commentaire du ministère : Comme l'indique le commentaire du gouvernement en réponse au Comité permanent sur l'agriculture, le ministère effectuera, d'ici le mois de décembre 1986, une revue détaillée de tous les aspects du programme. Cette revue permettra également d'étudier la possibilité d'une séance d'information officielle à l'intention du ministre pour lui faire part des conséquences financières de l'interprétation de la méthode du calcul des paiements de stabilisation et de faire approuver de façon précise la méthode utilisée.

L'assurance-récolte

8.69 **Vue d'ensemble du programme.** Le programme de l'assurance-récolte est un programme fédéral-provincial destiné à stabiliser le revenu des agriculteurs en fournissant une assurance pour ces derniers contre les récoltes perdues en raison d'une sécheresse, d'une invasion d'insectes ou d'autre phénomènes naturels. Pour chaque récolte assurée, l'agrigulteur se voit garantir un niveau de couverture qui se rattache aux rendements passés. Si la production tombe sous le niveau de la garantie, qui est convertie en dollars par l'attribution d'un prix par unité de production, l'agriculteur peut réclamer la différence. La valeur de la réclamation de ce dernier dépend donc de l'option de prix choisie au moment de l'émission de la police d'assurance.

Pièce 8.5

SOLDE DU FONDS DE STABILISATION DU GRAIN DE L'OUEST AU 31 JUILLET, 1976 à 1986



La viabilité financière du Fonds est remise en question.

8.70 En vertu de la Loi sur l'assurance-récolte, adoptée en 1959, le ministre de l'Agriculture a le pouvoir, avec l'approbation du gouverneur en conseil, de conclure des accords fédéraux-provinciaux touchant les régimes d'assurance-récolte administrés par les provinces. La loi exige que chaque régime soit financièrement autonome.

8.71 Il existe quelque 216 régimes en activité dans les dix provinces, qui couvrent la plupart des récoltes commerciales. Le gouvernement fédéral a à sa disposition deux possibilités de partage des coûts. Il peut assumer jusqu'à 25 p. 100 de la prime totale d'assurance et la moitié des coûts administratifs de la province (ententes avec le Québec et Terre-Neuve), ou jusqu'à 50 p. 100 de la prime totale (comme c'est le cas pour huit autres provinces). Le producteur paie 50 p. 100 de la prime dans les deux cas.

8.72 Le coût de la contribution fédérale dépend des niveaux de participation des producteurs, de la quantité des récoltes et des superficies assurées, des taux des primes et des niveaux de couverture. La prestation du programme par la province a un effet direct sur ces facteurs.

8.73 Pour 1985-1986, quelque 126 000 producteurs ont acheté pour 4 milliards de dollars d'assurance. Depuis le lancement du programme en 1959 jusqu'au 31 mars 1986, les paiements cumulatifs de réclamations ont totalisé quelque 3 milliard de dollars. Les primes, y compris la part du gouvernement fédéral, totalisent 2,7 milliards de dollars, se traduisant

Pièce 8.6

ASSURANCE-RÉCOLTE - CHIFFRES CUMULATIFS JUSQU'EN 1985-1986
(en milliers de dollars)

	Primes versées	Idemnités payées	Excédents (déficit)	Contribution fédérale au régime d'assurance-récolte
Colombie-Britannique	54 156 $	65 007 $	(10 851) $	25 914 $
Alberta	769 945	867 276	(97 331)	356 204
Saskatchewan	1 083 973	1 303 263	(219 290)	521 196
Manitoba	280 675	247 446	33 229	131 856
Ontario	312 816	299 142	13 674	168 216
Québec	142 470	121 994	20 476	65 749
Nouveau-Brunswick	10 507	13 444	(2 937)	4 938
Nouvelle-Écosse	5 451	3 205	2 246	2 117
Île-du-Prince-Édouard	23 202	23 356	(154)	9 623
Terre-Neuve	182	168	14	238
Totaux	2 683 377 $	2 944 301 $	(260 924) $	1 286 051 $

Accords vérifiés. Les données pour 1985-1986 sont provisoires.

par un déficit accumulé de 261 millions de dollars. La contribution du gouvernement fédéral s'établit jusqu'à maintenant à 1,3 milliard de dollars (pièce 8.6). Pour 1985-1986, le déficit a été d'environ 326 millions de dollars. La contribution fédérale, en 1985-1986, a été de 198 millions de dollars.

8.74 Étendue de la vérification. Nous avons mis l'accent sur le rôle du gouvernement fédéral dans la gestion du programme d'assurance-récolte. Nous avons revu, à titre expérimental, les accords conclus avec l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario. Ces provinces regroupent 83 p. 100 des producteurs participants et elles ont reçu 92 p. 100 de la contribution fédérale totale jusqu'en 1985-1986.

8.75 Niveaux du taux des primes. Les provinces proposent chaque année les taux des primes pour chaque régime, et la Division de l'assurance-récolte les approuve pour les inclure ultérieurement dans les accords. Nous avons constaté que la Division n'avait pas suffisamment examiné les taux de primes proposés. On nous a expliqué que ceci était attribuable à un manque de ressources. Par ailleurs, la Division n'a pas obtenu un avis actuariel pour savoir si les taux des primes étaient fixés au niveau approprié pour rendre les régimes financièrement autonomes et valables au plan actuariel. Nous estimons qu'une telle étude est nécessaire. Notre révision actuarielle révèle que les procédés fondamentaux nécessaires à un régime d'assurance financièrement autonome, comme par exemple le maintien de réserves suffisantes pour des pertes imprévisibles et une évolution intégrale du risque en fonction des indemnités attendues à long terme, n'ont pas été suivis de façon satisfaisante.

8.76 Le déficit cumulatif de 261 millions de dollars confirme nos craintes. Pour la première fois, le gouvernement fédéral devra avancer des fonds. Ces avances ne comporteront pas d'intérêt et elles s'élèveront à quelque 175 millions de dollars pour deux régimes provinciaux d'assurance. Ces avances seront remboursées à partir des recettes sous forme de primes provenant des producteurs et du gouvernement fédéral.

8.77 **Provision pour réserves.** Une composante intégrale de l'établissement des taux des primes est la constitution de réserves pour les années où les réclamations dépassent les primes. Si on ne constitue pas de réserves suffisantes, il pourrait s'avérer que les producteurs participants soient incapables de payer les taux de primes très élevés d'un programme "financièrement autonome", qui seraient inévitables par suite d'une série de mauvaises récoltes, lorsqu'il faut combler un déficit. Le montant des réserves nécessaires peut être évalué par l'étude de la variabilité (écart type) du rendement de la récolte. Dans le cas des récoltes qui sont caractérisées par des fluctuations marquées du rendement, des réserves plus élevées sont nécessaires. S'il existait un excédent accumulé approprié provenant des années antérieures, les taux pourraient être abaissés.

8.78 Bien que la Division reconnaisse que des réserves sont nécessaires, ses procédés actuels ne fixent pas un montant de réserve qui se rattache à la variabilité du rendement des récoltes. Ainsi, les niveaux des réserves de la Saskatchewan sont trois fois supérieurs aux primes annuelles, et l'Ontario ajoute 10 p. 100 de sa prime de base pour les catastrophes et les désastres inconnus. Pour ce qui est des années de pertes graves, ces montants se sont révélés insuffisants pour couvrir les pertes.

8.79 **Réclamations.** Une évaluation soignée du risque nécessite la prise en considération des rendements passés et prévus des récoltes dans l'estimation des réclamations auxquelles on s'attend à long terme. À l'heure actuelle, les taux des primes reposent principalement sur les indemnités passées. Ceci n'est pas entièrement valable, parce que cela veut dire que l'on s'attend que le futur soit identique au passé. Néanmoins, pour estimer dans quelle mesure les résultats du passé sont applicables aux périodes futures, et pour déterminer comment les faits récents tels que la dégradation des sols et les nouvelles technologies pourraient se répercuter sur les indemnités et les taux de prime futurs, il faut aussi des données actuarielles.

8.80 **Pratiques de fixation des taux des primes.** Une méthode mise au point en 1965 par le Département des assurances comme base à long terme pour le calcul des primes de l'assurance-récolte est en cours de modification et elle se fonde sur de l'expérience passée seulement, principalement pour des considérations d'économie administrative. Nous estimons que l'utilisation de l'expérience passée seulement est risquée et pourrait ne pas protéger contre des pertes imprévues. Des calculs récents effectués par la Division pour un nombre limité de régimes avec des variabilités, élevées et basses, du rendement des récoltes indiquent que les taux de prime déterminés selon l'expérience passée sont en moyenne inférieurs de 20 p. 100 environ à ce qu'ils auraient été si la méthode du Département des assurances avait été retenue.

8.81 Par ailleurs, la pratique actuelle d'une révision annuelle des prix, qui n'est pas recommandée par le Département des assurances comme principe général, impose un volume

de travail élevé. Des révisions moins fréquentes permettraient, avec les mêmes ressources, une analyse plus détaillée des données, des taux et des tendances récentes.

8.82 La Division a récemment obtenu du personnel supplémentaire pour perfectionner ses procédés d'examen, et elle travaille actuellement à la conversion d'un système de stockage de données informatisées qui fournira une information de gestion fraîche et facilitera considérablement une révision actuarielle régulière.

8.83 En modifiant ses procédés de fixation des taux, la Division de l'assurance-récolte devrait définir ce qui constitue un régime d'assurance financièrement autonome, prévoir des fonds de réserve suffisants et analyser les tendances futures ainsi que l'expérience passée pour estimer les réclamations auxquelles on s'attend à long terme.

Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord. Grâce à un projet lancé en avril 1986 et qui doit prendre fin en décembre 1987, le ministère entend continuer de collaborer avec le Département des assurances en vue d'améliorer les méthodes de fixation des taux, y compris :

i) définir de façon plus claire d'ici avril 1987 ce qui constitue un régime d'assurance financièrement autonome, y compris, les critères qui s'y rapportent;

ii) se fonder sur la définition établie en i) ci-dessus pour prévoir des fonds de réserve suffisants et s'assurer que l'on tient compte des tendances futures ainsi que de l'expérience passée pour estimer les réclamations attendues à long terme, soit d'ici septembre 1987;

iii) négocier, au besoin, avec les provinces des modifications ou des révisions des méthodes et procédés, d'ici décembre 1987.

8.84 La Division de l'assurance-récolte devrait revoir, tous les deux ou trois ans, la validité de ses taux grâce à une révision actuarielle officielle de ses régimes d'assurance.

Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord et, en fonction de la recommandation précédente, il élaborera un plan qui entrera en vigueur d'ici décembre 1987.

8.85 Information à l'intention du ministre et du gouverneur en conseil. La Loi sur l'assurance-récolte prévoit que les taux des primes soient financièrement autonomes "selon l'avis du gouverneur en conseil" et que les accords fédéraux-provinciaux soient modifiés en conséquence avec le consentement du ministre. Nous n'avons relevé aucune preuve que le ministre ou le gouverneur en conseil aient reçu de l'information sur la validité actuarielle, même dans le cas des régimes d'assurance les plus importants, afin de faciliter la prise de décisions modifiées.

8.86 Alors que la Division fournit au ministre de la documentation sur des propositions précises de la part des provinces, et au ministre et au gouverneur en conseil des notes explicatives qui énumèrent les récoltes dont les taux de prime ainsi que les taux sont révisés, aucun avis actuariel ou de gestion n'est communiqué sur l'autonomie financière et la validité actuarielle des régimes.

8.87 La modification des accords fédéraux-provinciaux est un processus lourd et sujet à d'importants retards. Il s'ensuit que les modifications ont été faites sans le consentement préalable du ministre, et qu'on a avancé des fonds fédéraux aux taux modifiés en se fondant sur une approbation ministérielle. De telles avances ont été faites de "bonne foi" en présumant que les modifications seraient signées par toutes les parties concernées.

8.88 L'assentiment ministériel, pour ce qui est des modifications au programme de 1984-1985, n'a été obtenu que de trois semaines à 17 mois après la commercialisation et la vente par province des contrats d'assurance, et de 5 à 23 mois après que la Division ait écrit aux provinces pour leur signifier qu'elle approuvait les modifications proposées.

8.89 La Division de l'assurance-récolte devrait fournir une information complète, accompagnée d'une opinion à l'intention du ministre et du gouverneur en conseil sur l'autonomie financière et la validité actuarielle des régimes d'assurance. Si ce n'est pas le cas, la Division devrait présenter des recommandations sur ce qui est nécessaire pour établir l'autonomie financière, au moins pour les régimes les plus importants.

Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord et fournira l'information requise après avoir mis en application les recommandations 8.83 et 8.84.

8.90 Le ministère de l'Agriculture devrait examiner les options pour accélérer le processus de modification des accords fédéraux-provinciaux, de sorte qu'il soit possible d'obtenir le consentement ministériel avant la commercialisation des nouveaux taux et des nouveaux prix.

Commentaire du ministère : Le ministère a déjà fait parvenir une lettre à cet effet à toutes les provinces, leur demandant de signer les accords de 1987-1988 avant le 1er avril 1987. Le ministère étudie également d'autres options qui pourraient accélérer encore davantage le processus de modification des accords fédéraux-provinciaux.

8.91 Souci pour l'économie. Une modification de 1973 à la Loi sur l'assurance-récolte prévoit que le gouvernement fédéral ait le choix de payer sa part des coûts en contribuant jusqu'à concurrence de 50 p. 100 du total des primes, le producteur payant les 50 p. 100 qui restent et la province réglant les coûts d'administration du régime. Depuis 1973, la part fédérale par rapport à celles des autres provinces a augmenté de façon continue. En 1973-1974, la répartition fédérale-provinciale du total des coûts des programmes était de 2,7 à 1. En 1984-1985, elle s'était accrue de 4,9 à 1. Nous n'avons trouvé aucune preuve que la Division a analysé cette tendance et l'a signalée au ministre en lui demandant de prendre des

mesures. Toutefois, la Division négocie actuellement avec les provinces une réduction de la part fédérale en réponse à une préoccupation exprimée par le Groupe de travail Nielsen.

8.92 Information destinée au Parlement. Le Parlement n'a pas reçu dans la partie III du Budget des dépenses ni dans les rapports annuels de la Division d'information sur l'efficacité du Programme d'assurance-récolte. La Division n'a pas mis au point un ensemble complet d'indicateurs du rendement. Pour cette raison, le Parlement ne sait pas si le programme atteint ses objectifs, ou si les différents régimes d'assurance sont financièrement autonomes.

8.93 La Division de l'assurance-récolte devrait mettre au point des indicateurs de rendement dont les résultats seraient communiqués au Parlement, accompagnés d'une information détaillée sur le degré d'autonomie financière des régimes actuels d'assurance-récolte.

> *Commentaire du ministère : Le ministère affinera davantage ses indicateurs de rendement, afin d'y inclure des détails sur le degré d'autonomie financière des régimes d'assurance-récolte, dans le cadre de ses futurs plans opérationnels. Les résultats qui découleront de cette application de l'efficacité seront mis à la disposition du Parlement.*

La Direction générale de la recherche

8.94 La Direction générale de la recherche a la responsabilité du maintien et de l'amélioration de la productivité du secteur agro-alimentaire par la mise au point et le transfert des nouvelles connaissances et des nouvelles techniques. Cette responsabilité est prévue par la Loi sur les stations agronomiques de 1886.

8.95 Le domaine de recherche du ministère est très vaste. Il porte sur la plus grande partie de la production animale, céréalière et alimentaire de l'agriculture canadienne. Il va de l'appui direct des besoins des agriculteurs et des contacts directs avec eux à des travaux de recherches poussés en biotechnologie et génie génétique. De plus, des bases de données nationales sont tenues et mises au point sur les sols agricoles, les ressources en eau, les espèces biologiques et les maladies des plantes.

8.96 La Direction générale de la recherche exploite 43 grands établissements de recherche et 15 fermes expérimentales et sous-stations à travers le Canada. Chacun est administré indépendamment, avec le budget qui lui est alloué et avec ses années-personnes. Il y a deux types d'établissements : les instituts de recherche et les stations de recherche. Les instituts, qui se trouvent à Ottawa, effectuent des recherches d'envergure nationale. Les stations de recherche se trouvent dans les régions agricoles afin d'élaborer et de mettre en oeuvre les programmes de recherche appliquée à caractère thématique qui répondent aux besoins régionaux. Ils doivent également contribuer aux objectifs et aux buts nationaux de la Direction générale de la recherche et du ministère de l'Agriculture.

8.97 La Direction générale de la recherche a sept divisions administratives régionales et nationales. Sa structure administrative se caractérise par une décentralisation poussée et par un degré élevé d'autonomie pour chacun des établissements de recherche.

La gestion des activités de recherche

8.98 **Contexte.** La recherche agricole au Canada célèbre cette année son centenaire. Depuis la première ferme expérimentale en 1886, le ministère de l'Agriculture a apporté des contributions importantes à l'amélioration de la qualité et de la quantité des aliments au Canada de sorte qu'il ne répond pas seulement aux besoins intérieurs, mais apporte une contribution importante aux gains tirés de l'exportation.

8.99 Le Groupe de travail Nielsen a recommandé dans son récent rapport que la Direction générale de la recherche adopte des stratégies de développement orientées vers le marché et basées sur les produits. Le groupe de travail a relevé l'absence d'une stratégie intégrée des produits pour la recherche agricole et il a relevé un besoin évident de mettre l'accent sur le développement. Si les recommandations du groupe de travail sont mises en application, elles pourraient avoir un effet profond sur la structure de l'organisation et sur l'évolution future de la Direction générale.

8.100 La diversité du climat, des sols, des récoltes, de l'écologie et des marchés du Canada rend la recherche agricole complexe et nécessite le couplage des initiatives régionales avec un programme national. Toutefois, bien que le programme de recherche et de développement scientifique (R et D) d'Agriculture Canada soit structuré et planifié par objectifs, sa structure organisationnelle est grandement décentralisée et autonome, et les ressources sont affectées par région et contrôlées au niveau des établissements. Nous estimons que les ambiguïtés et les tensions inhérentes à la relation entre la nécessité d'un programme national de R et D et la structure organisationnelle décentralisée constituaient une source des problèmes que nous avons relevés pendant notre vérification.

8.101 Comme les stations de recherche sont grandement décentralisées, elles peuvent réagir rapidement à des situations d'urgence qui touchent l'agriculture locale telles que les parasites, la sécheresse et des inquiétudes au sujet de l'environnement. Cet avantage est neutralisé par certains inconvénients. Il se fait des pressions extérieures considérables pour l'établissement de priorités de recherche et de programme et pour la poursuite de travaux de recherche dans toutes les régions, pour tous les produits et dans toutes les disciplines.

8.102 À notre avis, et comme on l'a exposé dans les paragraphes précédents, le bureau central de la Direction générale doit améliorer son rôle de gestionnaire de l'entité et jouer un rôle de chef de file au plan national plus important si l'on veut que la gestion des activités de recherche au sein de la Direction générale dans son ensemble soit améliorée. Nous estimons que ceci ne doit pas nécessairement se traduire par un accroissement des années-personnes ou des coûts administratifs.

8.103 **Suivi des vérifications précédentes.** En 1981, nous avons soumis à une vérification la fonction de recherche et de développement d'Agriculture Canada dans le cadre

de notre étude d'envergure gouvernementale des programmes de R et D au sein des ministères fédéraux. En 1982, le Bureau du vérificateur général a procédé à une vérification intégrée du ministère de l'Agriculture, qui comprenait la Direction générale de la recherche. Cette vérification a porté principalement sur l'intégration des systèmes de planification, de contrôle et d'évaluation de la recherche, aux systèmes du ministère et sur les changements apportés aux systèmes de gestion de la recherche depuis la vérification précédente.

8.104 Le rapport de suivi du ministère présenté au Comité permanent des comptes publics et daté de juillet 1985 mentionne que dans l'ensemble, toutes nos recommandations de 1982 ont été acceptées et mises en oeuvre. Cependant, bien que la Direction générale de la recherche ait entrepris un grand nombre de nouvelles initiatives pour améliorer tous les aspects de la planification, des activités et de l'examen, nous avons constaté qu'un grand nombre d'entre elles n'ont pas encore été menées à terme, que peu ont été mises en pratique et qu'un moins grand nombre encore a servi en fait aux gestionnaires de programme.

8.105 Nous nous préoccupons du manque d'un sens de l'urgence de la part de la Direction générale de la recherche dans la mise en oeuvre des recommandations que nous avons faites en 1981 et 1982. Le projet du plan opérationnel 1986-199[illegible] de mars 1986 de la Direction générale ajoute à notre préoccupation. Il affirme que le plan constitue le lien entre l'ancien système de planification et le nouveau processus, c'est-à-dire que les plans actuels seront intégrés au cadre temporel du nouveau plan. Les dates cibles précises pour chacune des principales orientations de ce plan sont comprises entre 1986 et 1990. Cela signifie qu'une réponse concrète à quelques-unes de nos recommandations de vérification de 1982 pourrait ne pas être prête avant 1990, comme par exemple dans le cas du projet des systèmes d'information de la Direction générale pour aider à prendre des décisions.

8.106 **Planification et affectation des ressources.** Les objectifs de R et D de la Direction, que ce soit au niveau stratégique ou au niveau opérationnel, ne sont pas utilisées comme moyen principal de structuration et de coordination de la recherche agricole. Ces objectifs ne servent pas non plus à établir des buts et à affecter des ressources pour les différents niveaux, ni de base à l'évaluation de l'efficacité du programme de recherche. Les objectifs sont ni précis, ni exprimés en termes cibles escomptés qui permettraient de mesurer ou d'évaluer le degré de réalisation. Un grand nombre d'entre eux sont ambigus parce qu'ils se rattachent aux programmes de recherche décrits comme des programmes de développement à établissement multiple à travers le Canada alors qu'en fait, la recherche est en général effectuée dans des établissements particuliers.

8.107 De même, bien qu'il existe des contacts étroits entre le personnel du bureau central de la Direction générale de la recherche et ses clients, nous ne relevons aucun indice que l'on s'en sert dans la planification stratégique pour préciser les besoins des clients ou pour la participation de ces derniers à la mise au point des programmes de recherche. Les contacts avec les autres services de recherche fédéraux et provinciaux, les universités et certaines industries se font par le biais du Comité de coordination des services agricoles canadiens et le Conseil de recherche agricole du Canada. La plupart de leurs réunions mettent l'accent sur des préoccupations opérationnelles à court terme et ne traitent pas des préoccupations, des objectifs ou des priorités de recherche stratégique. Deux récentes études ont traité de ces questions, mais la Direction générale n'a donné suite à aucune de leurs recommandations. Nous avons été incapables d'en déterminer les raisons.

8.108 Les programmes de recherche agricole sont dans la pratique déterminés dans une large mesure au niveau de la station de recherche et de l'Institut. Les directeurs des établissements de recherche traduisent les directives stratégiques générales qui émanent du sous-ministre adjoint en programmes de recherche, à condition qu'ils tombent dans la structure de programme approuvée de leur établissement. Chaque établissement dispose de son propre réseau de contacts officieux et officiels auprès des administrations provinciales, des producteurs, des transformateurs et des universitaires qui influent à la fois sur l'origine et la sélection des propositions de recherche, en plus des procédés de revue interne.

8.109 Nous avons revu les procédés qu'utilisent les établissements pour consulter les clients, pour dégager les besoins en recherche, pour planifier et pour établir les priorités et l'affectation des ressources, et nous les avons trouvés satisfaisants. Donc, chaque établissement élabore et met en oeuvre avec succès des programmes de recherche appliquée à caractère thématique pour répondre aux objectifs de ses besoins régionaux propres, dans le cadre de la planification générale.

8.110 Nous nous préoccupons cependant de l'absence de directives complémentaires appropriées émanant du bureau central de la Direction générale. De telles directives sont nécessaires si l'on désire préciser clairement les orientations et les objectifs de la recherche agricole à l'avantage des établissements. Le regroupement de projets de recherche d'un établissement au niveau régional ou national, aux fins des sytèmes de planification, ne suffit pas. Il n'assure pas le bien-fondé des projets de recherche en regard des objectifs et des buts de la Direction générale de la recherche et du ministère. Il ne permet pas non plus à la Direction de diriger et de concentrer les ressources appropriées sur des sujets de recherche qui ont la priorité.

8.111 Les objectifs de planification de la Direction générale comprennent, comme premier de deux éléments fondamentaux, une fonction de transfert de technologie. Nous n'avons trouvé aucune définition du terme "transfert de technologie", ni une délimitation du rôle de la Direction générale, des provinces, des établissements et de l'industrie. Par ailleurs, nous avons constaté que les mécanismes actuels pour le transfert de technologie sont faibles et sont utilisés indépendamment par les directeurs des projets de recherche, au niveau de l'établissement de recherche.

8.112 La Direction a inclus un grand nombre de projets, avec des dates d'achèvement précises, pour améliorer sa planification stratégique et opérationnelle et les processus d'établissement des priorités et d'affectation des ressources dans le plan opérationnel. Cependant, nous nous inquiétons des antécédents pour ce qui est de la mise en oeuvre. Nous suivrons la progression de la Direction générale dans l'achèvement de ces projets pour le 31 mars 1988 afin de déterminer si elle a effectivement mis en pratique les nombreuses améliorations qu'elle avait proposées.

8.113 Directives administratives à l'intention des gestionnaires des établissements de recherche. Une fonction importante du bureau central de la Direction générale de la recherche est de fournir une infrastructure administrative qui permettre de répondre aux besoins financiers, de planification et autres du ministère et des organismes

centraux. La Direction générale ne fournit cependant que peu de directives de ce genre aux établissements de recherche pour la gestion de la réalisation du programme de recherche.

8.114 **Préparation, planification et choix des propositions.** Les lignes directrices à l'échelle de la Direction générale n'ont été préparées que de façon partielle. Les lignes directrices pour la préparation, la planification et le choix des projets aideraient à garantir que l'approche et la méthodologie sont appropriées, que les ressources prévues se traduiront par les résultats escomptés, dans les délais prévus, et que l'on dispose des installations, du matériel et de l'effectif pour faire le travail. Il faudrait également identifier les bénéficiaires de R et D.

8.115 En réponse à nos recommandations de vérification de 1981 et 1982 selon lesquelles il devrait y avoir des procédés et des critères officiels de préparation, de planification et de sélection des projets, la Direction générale a répondu qu'elle reverrait les lignes directrices de 1984 du contrôleur général, les adapterait au besoin et les ferait approuver et mettre en oeuvre à l'échelle de la Direction. Ceci n'a pas été fait.

8.116 Cependant, la Direction continue de reconnaître l'importance de lignes directrices officielles et elle a prévu un projet de plan opérationnel pour la mise au point de telles lignes directrices d'ici septembre 1986. Nous suivrons l'achèvement et la mise en oeuvre de ces lignes directrices d'ici le 31 mars 1988.

8.117 **Mise en oeuvre et contrôle de projet.** Les lignes directrices à l'échelle de la Direction générale pour le contrôle de projets, qui décrivent les moments appropriés auxquels il faut faire une évaluation des progrès scientifiques en fonction du temps et des ressources investis, sont limitées à la documentation nécessaire au rapport du projet annuel. Ces lignes directrices n'englobent pas les critères à utiliser dans la mise en oeuvre des projets pour l'extension, le développement et la cessation, par les directeurs des établissements de recherche, des projets continus.

8.118 Le Système d'inventaire des projets de la Direction qu'utilisent tous les établissements est essentiellement un catalogage de tous les projets de recherche versés dans un ordinateur central. Il fournit à la Direction générale de l'information pour le répertoire des recherches agricoles canadiennes, qui est un système d'information informatisé. Cependant, le système n'a pas été tenu à jour.

8.119 L'information financière se limite au coût total estimatif des projets, en terme d'années-personnes professionnelles. Il n'existe aucun système pour surveiller les coûts réels des projets. De plus, les dépenses et les engagements sont contrôlés par rapport à l'ensemble de l'établissement et non pas par rapport au budget du projet.

8.120 Un projet pilote a été entrepris en 1984, au niveau de la Direction générale, pour raccorder la planification et le contrôle financiers et opérationnels dans le contexte du cadre du plan opérationnel. Cependant, ceci n'a pas été étendu à d'autres niveaux, et les travaux à ce chapitre ont été suspendus. Il a été remplacé par un plan d'action révisé pour la mise en

oeuvre du contrôle opérationnel à différents niveaux successifs de l'administration de la Direction générale, d'ici 1990. Nous suivrons l'évolution de la situation, d'ici le 31 mars 1988.

8.121 La Direction générale de la recherche devrait s'assurer d'urgence qu'elle mette en oeuvre les initiatives qu'elle a relevées en ce qui concerne les recommandations que nous avions faites en 1981 et 1982 et qu'elle clarifie les objectifs de recherche. Elle devrait également mettre au point des procédés en rapport avec le transfert de technologie, l'établissement des priorités et l'affectation des ressources ainsi qu'avec les directives de gestion destinées à l'administration des établissements de recherche.

Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord. D'ici le 31 décembre 1987 :

- *il terminera l'application des recommandations formulées par le vérificateur général dans ses rapports de 1981 et 1982;*
- *il révisera et clarifiera les objectifs de la Direction générale de la recherche, ceci dans un but d'uniformité avec les stratégies d'expansion fondée sur les produits axés vers les marchés;*
- *il élaborera et mettra en oeuvre des procédés en rapport avec le transfert de technologie, l'établissement des priorités et l'affectation des ressources, il reverra également ses systèmes de gestion de façon à fournir les directives destinées à l'administration des établissements de recherche, et y apportera les modifications requises.*

8.122 Revue et évaluation. Nous avons constaté que les procédés ministériels en vigueur pour l'évaluation des programmes et pour la vérification interne sont satisfaisants, dans la mesure où ils s'appliquent à la Direction générale de la recherche.

8.123 Nous avons également évalué les révisions du programme national, qui constituent un important moyen de consultation des clients par le bureau central de la Direction, dans le cas du porc, du boeuf et des produits laitiers, et nous avons constaté que la méthodologie était satisfaisante. Puisque ces revues comprennent des représentants des ministères provinciaux et fédéraux, des producteurs, des transformateurs et des universitaires, elles évaluent non seulement l'activité de recherche actuelle, mais elles peuvent servir à changer la matière des activités de recherche, leur orientation et l'endroit où elles se déroulent.

8.124 Cependant, un inconvénient sérieux des études effectuées jusqu'à présent est qu'elles ne semblent pas envisager les effets possibles de compromis entre les priorités de la recherche, les objectifs et les ressources des programmes de recherche. Ainsi, dans le domaine de la productivité animale, il n'y a aucune analyse des compromis entre les programmes de recherche sur le boeuf, sur les produits laitiers et sur les porcs. Nous n'avons pas relevé de preuves que la Direction ait donné suite aux plans d'action qui découlent des revues comme, par exemple, dans le cas de la revue du Programme national de recherche sur le boeuf.

8.125 Les indicateurs de rendement mis au point pour le plan opérationnel ont de graves défaut de concept, de mesure et d'affectation. Qui plus est, ils ne servent pas à mesurer l'efficience et l'efficacité des activités de la Direction générale. Cette dernière a reconnu l'existence de ces lacunes et a des plans pour avoir recours à différents indicateurs de rendement pour mesurer la réalisation de ses buts opérationnels en 1986-1987.

La gestion des grands projets d'immobilisations

8.126 Notre examen de la gestion des grands projets d'immobilisations comprenait deux projets qui comportaient des travaux de construction et un projet touchant la location-bail d'installations de recherche. Nous avons des préoccupations à propos de ces deux projets, qui sont résumés ci-dessous.

8.127 **Centre de recherche de London.** Ce centre a été établi en 1951 par l'University of Western Ontario afin d'étudier les problèmes nationaux qui découlent de l'utilisation des pesticides dans les récoltes. En 1966, le programme a été étendu de façon à inclure une section sur les pesticides des sols.

8.128 Un projet de construction d'une nouvelle installation, au coût de 14 millions de dollars, pour remplacer les installations actuelles de Richmond Street à London, Ontario, a été entrepris en 1981. Trente-six sites avaient été pris en considération, et quatre ont été retenus. Ces sites ont été évalués à partir du type de sol et de la topographie, de l'absence de résidus de pesticides, de la disponibilité des services, de l'endroit et de son accessibilité.

Évaluations des emplacements

Emplacement	Prix approximatif offert	Valeur selon l'évaluation	Superficie (acres)
A	839 800 $	435 000 $	67
B	945 000	945 000	25
C	950 000	950 000	25
D	300 000	200 000	25

8.129 Trois des emplacements avaient une superficie d'environ 25 acres et répondaient à la plupart des critères. Le quatrième emplacement (emplacement A), d'une superficie de 67 acres, a été acheté au prix offert de 839 800 $, soit quelque 405 000 $ de plus que la valeur d'évaluation. L'évaluateur a estimé la valeur de cinq acres de cette propriété à 25 000 $ l'acre, parce qu'ils se trouvaient à l'intérieur des limites de la ville et étaient à proximité de tous les services, bien que le prix demandé ait été de 20 000 $ l'acre. Mais le reste, 62 acres, à l'extérieur des limites de la ville a été évalué à 5 000 $ l'acre, ce qui est le taux établi des terres du canton. Le ministère a payé environ 12 000 $ l'acre pour ce dernier emplacement. Il appert que les négociations n'ont pas tenu compte de la valeur inférieure des terres du canton.

8.130 Le rapport de définition de projet indiquait des besoins en terrains de 21,5 acres. Le ministère a acheté 67 acres, superficie bien supérieure à ses besoins actuels. Au coût moyen d'environ 12 000 $ l'acre, le ministère a payé environ 546 000 $ pour la partie du

terrain dont il n'avait pas besoin (à un prix qui dépassait de 7 000 $ l'acre la valeur commerciale). On nous a dit que les besoins totaux en terrains compensaient l'expansion future et offraient un emplacement isolé. Nous avons été incapables d'obtenir de la documentation qui vienne confirmer l'une ou l'autre de ces affirmations.

8.131 Le Conseil du Trésor a approuvé le projet d'acquisition des terrains, mais a demandé expressément que quatre questions soient précisées pour les dossiers. On nous a dit que le Conseil du Trésor n'a reçu de réponse satisfaisante à aucune des quatre questions soulevées.

8.132 **Location de l'annexe de Richmond Street.** Le bail du laboratoire actuel a pris fin en 1982, avec un option de renouvellement d'un an. Les fonctionnaires du ministère nous ont fait savoir qu'en 1983, le bailleur a exigé un renouvellement de 10 ans au coût annuel de 50 000 $, ce que le ministère des Travaux publics a jugé inacceptable parce que les nouvelles installations de recherche seraient prêtes en 1987. Le bailleur a ensuite loué les locaux à une autre compagnie qui les a sous-loués pour cinq ans à Travaux publics avec une augmentation de 600 p. 100 (le coût annuel passant de 26 400 $ à 163 000 $). Ce montant dépasse de 315 000 $ celui de la location de 10 ans proposée au départ par le bailleur.

8.133 **Le ministère de l'Agriculture devrait veiller à ce que l'acquisition de ses installations et la signature des baux se fassent en tenant dûment compte de l'économie.**

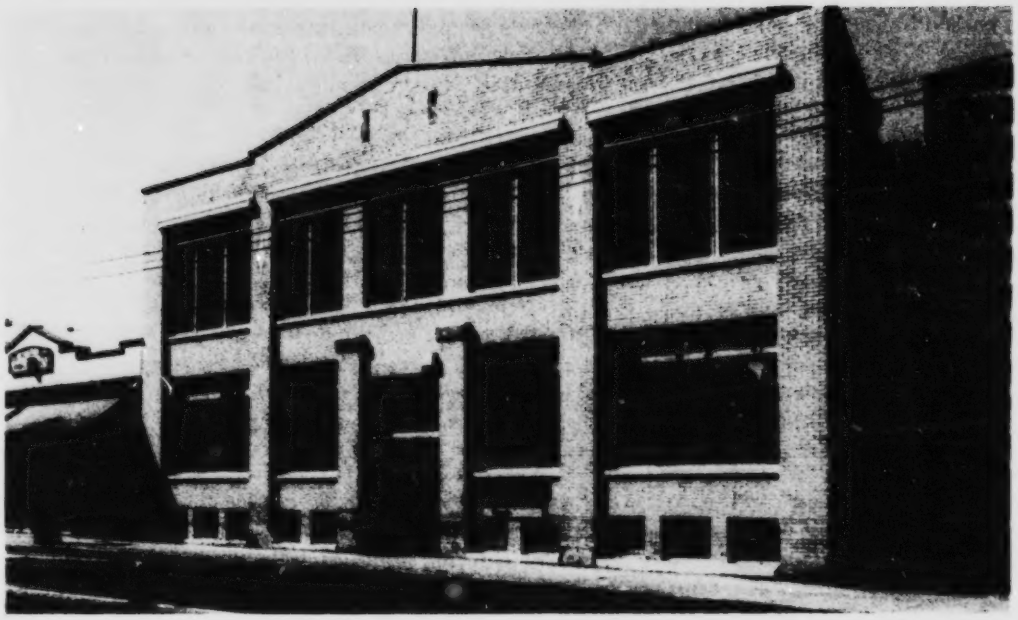
> *Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord avec cette recommandation et compte réviser, modifier au besoin, et mettre en place les recommandations à cet égard, d'ici le 31 mars 1987.*

La gestion des ressources humaines

8.134 Nous avons revu les progrès accomplis en rapport avec nos recommandations de 1982 sur la gestion des ressources humaines à la Direction générale de la recherche. La mise en oeuvre des recommandations à ce titre dans les autres directions générales fera l'objet d'un rapport en 1988.

8.135 **Stratégies de dotation.** Nous avions constaté en 1982 que le ministère avait besoin de définir de façon plus précise ses besoins en personnel et de mettre au point des programmes particuliers pour agir sur l'embauche. Nous avions recommandé qu'il évalue les possibilités de faire face aux pénuries de ressources. Le ministère nous avait alors signalé son accord et nous avait informé par la suite que les recommendations avaient été mises en pratique.

8.136 Nous avons cependant constaté que la Direction générale avait continué de suivre sa politique de 1982 qui consistait à embaucher environ la moitié de son personnel scientifique à des niveaux inférieurs à ceux nécessaires à la recherche, et à accorder des congés payés pour leur permettre d'achever leurs études universitaires de second cycle. Une proposition de rechange a été évaluée et on la trouve rentable, mais aucune décision n'a été prise à son sujet.



Au cours des 5 dernières années, le ministère a payé 163 000 $ par année pour louer cet immeuble à London, Ontario, alors qu'il aurait pu payer 50 000 $ par année pour un bail de 10 ans. Le coût total supplémentaire, pour la période de 5 ans, sera de 315 000 $ (voir le paragraphe 8.132).

8.137 Il n'y a toujours pas de plan stratégique pour les groupes professionnels clés tels que les chercheurs, bien que la nécessité d'un tel plan ait été admise depuis 1982. Sur un total de 894 chercheurs scientifiques, 159, ou 18 p. 100, sont sur le point de prendre leur retraite au cours de la prochaine année. Vingt-huit pour cent des chercheurs de la Direction générale ont 55 ans ou davantage, 60 p. 100 ont 45 ou plus, et seulement 24 p. 100 ont moins de 40 ans.

8.138 Le taux de rotation des chercheurs scientifiques de la Direction générale est tombé à 3 p. 100, comparativement à la moyenne du ministère de 6,4 p. 100, ce qui facilite une relève suffisante de ressources pertinentes. Cependant, ceci ne devrait pas empêcher l'évaluation de la demande pour les groupes professionnels clés, l'établissement des coûts des diverses options de ressources et l'évaluation, à intervalles réguliers, des stratégies en ressources humaines en fonction des priorités de financement. Sans cette information, l'administration ne sait pas si elle offre des ressources en recherche de façon continue ou si elle planifie et administre ses ressources de façon efficace afin de répondre à l'évolution des priorités et de la technologie.

8.139 **Intégration des ressources humaines et de la planification opérationnelle.** Le ministère était d'accord avec notre recommandation de 1982 à ce sujet, et il avait plus tard indiqué que la mise en oeuvre avait été achevée en décembre 1983. Le besoin d'intégrer le processus de planification se fait sentir, mais il n'y a pas eu de réalisation sous ce rapport. Les plans des ressources humaines et opérationnelles sont toujours préparés comme deux programmes distincts. La Direction générale de la recherche ajoute à ce problème en ne communiquant pas suffisamment d'information de planification à la Direction

du personnel, comme par exemple dans le cas de ses plans pour faire face aux ajustements de l'effectif. Il s'ensuit que ni les besoins de la Direction générale, ni ceux du ministère, pour ce qui est de l'ajustement de l'effectif, ne peuvent être correctement évalués.

8.140 La gestion des ressources humaines n'a pas reçu une priorité élevée, et aucun cadre d'obligation de rendre des comptes n'a été mis au point. Dans ces circonstances, les recommandations que nous avions faites en 1982 restent valables, avec peu de changements, et nous les réitérons ici.

8.141 **Le ministère de l'Agriculture devrait :**

- **élaborer et diffuser une politique d'ensemble, des objectifs et une approche en rapport avec la gestion de ses groupes professionnels clés tels que les chercheurs scientifiques;**
- **évaluer périodiquement les possiblités de faire face aux exigences futures en matière de recherche telles qu'elles sont définies dans le plan opérationnel afin de s'assurer que les stratégies de ressourcement sont rentables et traduisent un engagement à développer et à utiliser au mieux les ressources actuelles;**
- **intégrer sa planification des ressources humaines à la planification opérationnelle ainsi qu'à d'autres systèmes du personnel.**

Commentaire du ministère : Le ministère considère que la gestion des ressources humaines doit constituer une priorité elevée et veillera à ce que ses plans de gestion des ressources humaines soient reliés aux plans opérationnels. Le ministère :

- *élaborera, d'ici le 31 mars 1987, une politique d'ensemble en rapport avec la gestion de ses groupes professionnels clés;*
- *mettra au point, d'ici le 31 mars 1987, un plan visant à s'assurer que les méthodes de gestion des ressources humaines sont rentables et qu'elles traduisent un engagement à utiliser au mieux les ressources actuelles;*
- *mettra au point, d'ici le 31 décembre 1986, un plan quinquennal de gestion des ressources humaines au sein de la Direction générale de la recherche.*

La Direction générale de la commercialisation et de l'économie

8.142 Cette Direction générale a la responsabilité d'améliorer l'efficience et l'efficacité, à la fois des marchés intérieurs et internationaux pour les produits canadiens en stimulant et en aidant le secteur agro-alimentaire. Elle joue un rôle important dans la promotion de l'utilisation des produits alimentaires canadiens au pays et à l'étranger, dans l'aide aux coopératives et aux organisations de producteurs et dans l'administration des programmes de commercialisation, de transformation et d'aide à la distribution. En raison de la stabilité relative du marché intérieur, on prévoit une croissance limitée, et le marché mondial est considéré comme la source principale de l'accroissement de la demande.

La planification et le contrôle

8.143 Comme dans le cas des autres directions générales que nous avons examinées, nous avons constaté que le processus de planification stratégique, au sein de la Direction générale de la commercialisation et de l'économie, est faible et que les relations entre la Direction générale et le ministère ne sont pas clairement définies. Il existe quatre groupes d'élaboration de politiques distincts et une unité centrale de coordination. Les incertitudes qui entourent les rôles et les responsabilités peuvent se traduire par un dédoublement des travaux.

8.144 Nous avons également constaté que la Direction générale n'a pas d'objectifs mesurables. Bien que nous reconnaissions que l'établissement d'objectifs et de buts mesurables soit difficile dans des domaines tels que l'analyse économique et politique, il est impossible aux administrateurs d'établir un ordre de priorités sans eux. Il s'ensuit que la Direction générale réagit à des problèmes au lieu d'affecter des ressources là où elles seront le plus efficaces.

8.145 De plus, pour que la réalisation des programmes soit efficace, il faut que les utilisateurs éventuels soient au courant des services qui sont à leur disposition. Lorsque nous avons demandé quelle information sur les programmes la Direction générale pourrait donner à une société qui chercherait à obtenir de l'aide, on nous a donné une brochure de 1982 qui est maintenant épuisée.

8.146 La Direction générale de la commercialisation et de l'économie devrait définir clairement son mandat et établir des objectifs, et des buts mesurables ainsi que des plans à long terme et à court terme pour les réaliser.

Commentaire du ministère : Reportez-vous au paragraphe 8.153.

La recherche axée sur les marchés

8.147 L'objectif fondamental de la Direction générale est d'améliorer l'efficience et l'efficacité des marchés intérieurs et internationaux pour les produits canadiens. Nous nous attendrions donc qu'elle identifie les secteurs précis où les marchés ne sont ni efficients ni efficaces et qu'elle relève les causes de ce mauvais rendement. La Direction générale pourrait alors préciser les buts et élaborer et évaluer des solutions pour améliorer le rendement des marchés. Cependant, très peu de recherches sont entreprises à cette fin ou pour déterminer l'efficacité de la politique actuelle pour l'amélioration du rendement des marchés.

8.148 La Direction générale pourrait, par exemple, analyser des marchés de rechange lorsque les marchés actuels sont à la baisse, dégager les besoins en produits alimentaires et les façons d'y répondre, déterminer les effets régionaux et autres des programmes de stabilisation et les façons de les améliorer, et analyser les effets éventuels des options, par produit et par région, sur les politiques commerciales internationales.

Nécessité d'améliorer les indicateurs de rendement

8.149 L'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des marchés intérieurs et internationaux a été décrite dans le cadre de la planification opérationnelle de la Direction générale comme ayant des effets souhaitables, avec des indicateurs d'efficience et d'efficacité pour chacun d'eux.

8.150 Ces indicateurs se caractérisent par le grave défaut de ne pas mesurer la contribution de la Direction à ses objectifs. Il pourrait y avoir des indicateurs du rendement du secteur agricole, mais aucun de la contribution de la Direction à ce rendement. Ainsi, la part du marché canadien d'un produit peut être affectée par la température, le prix, les politiques des pays étrangers, la politique du Canada, les fluctuations des coûts de transport ou des coûts de production aussi bien que par les efforts de la Direction générale. Il est donc difficile de savoir dans quelle mesure cet indicateur peut servir à l'administration pour l'affectation des ressources, pour la planification des programmes ou pour l'évaluation de l'efficacité.

8.151 Un grand nombre des indicateurs, même comme mesures du rendement de l'agriculture, posent également des problèmes de nature conceptuelle. C'est ainsi que la production par personne, dans le système de transformation et de distribution des aliments, pourrait s'accroître en raison de la substitution du capital (machines et matériel) à la main-d'oeuvre. Mais s'il advient que la production par unité de capital baisse, il ne semble pas manifeste qu'il y a eu amélioration de l'efficience ou de l'efficacité. De plus, plusieurs des indicateurs ne peuvent être mesurés. Un exemple : comment peut-on mesurer l'identification des "produits de classe mondiale"?

8.152 Nous avons également revu les indicateurs en ce qui concerne les sous-objectifs de la Direction générale, et nous avons constaté qu'ils manquent de précision et d'attribution ou qu'ils mettent l'accent sur des éléments relativement peu importants des activités de la Direction générale.

8.153 La Direction générale de la commercialisation et de l'économie devrait mettre au point des indicateurs de rendement qui, autant que possible, mesureraient la contribution des programmes à leurs buts et objectifs, et elle devrait les utiliser pour surveiller son rendement.

Commentaire du ministère : Comme le ministère l'indique dans son commentaire, en réponse à la recommandation 8.46, la réorganisation de juillet 1986 touche, en grande partie, les activités antérieures de la Direction générale de la commercialisation et de l'économie. Cette réorganisation permettra au ministère de combiner avec plus d'efficacité ses capacités d'analyse et d'élaboration de politiques.

Administration du rétablissement agricole des Prairies

8.154 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP) estime que ses dépenses en 1986-1987 s'élèveront à environ 165 millions de dollars, principalement au

chapitre des quatre programmes de l'aménagement hydraulique rural, des pâturages communautaires, de l'aide d'urgence en cas de sécheresse et des accords secondaires.

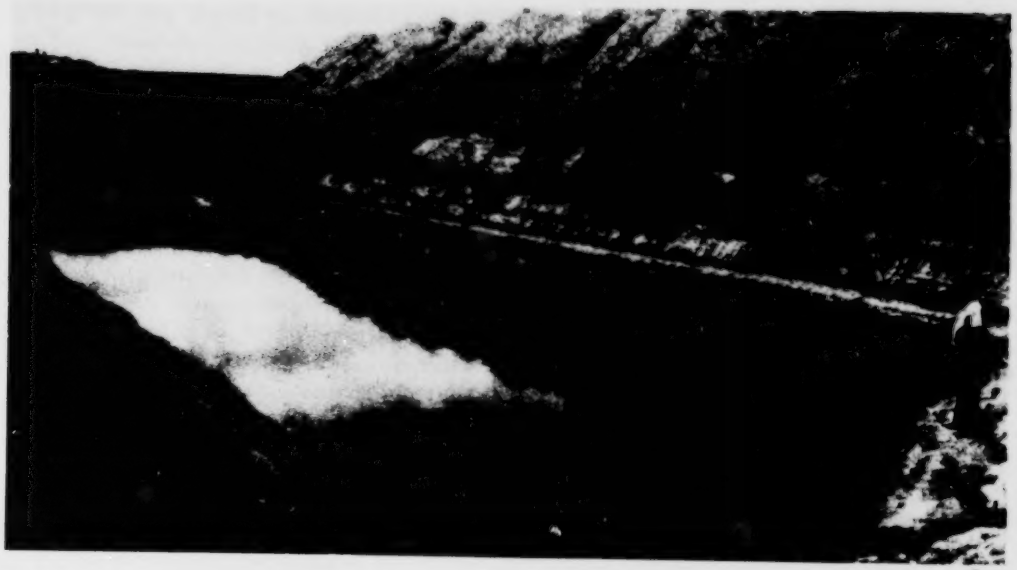
L'aménagement hydraulique rural

8.155 Ce programme a été parmi l'un des premiers qui ont été retenus après l'adoption de la Loi sur l'administration du rétablissement agricole des Prairies en 1935, afin d'aider à l'aménagement de sources d'approvisonnement en eau rurales fiables, à réduire la vulnérabilité à la sécheresse et à soutenir la stabilité et la croissance économiques dans les Prairies. De l'aide financière et technique est fournie aux personnes, aux groupes d'agriculteurs ou d'éleveurs, et aux communautés dont la population est inférieure à 300 habitants pour le creusage de puits, de fosses-réservoirs, de barrages d'approvisionnement en eau, des réseaux d'irrigation et des projets d'aménagement communautaire. L'un des objectifs de l'ARAP est de permettre aux bénéficiaires de survivre à deux années de sécheresse.

8.156 En 1985-1986, le ministère a affecté 6,1 millions de dollars pour aider sur le plan financier 6 000 projets environ, et sur le plan technique, 1 650 autres. Le programme ne s'oriente pas sur des plans stratégiques locaux ou régionaux, mais il réagit plutôt à la demande.

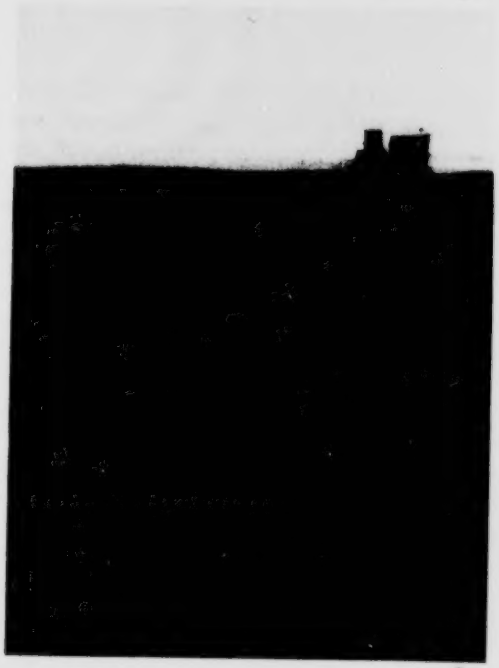
8.157 **Planification.** Nous nous attendions à constater qu'à la base de ses plans de conservation et d'aménagement hydrauliques à court et à long terme, l'Administration établirait des objectifs de programme précis et mesurables, définirait des besoins et des sources fiables d'approvisionnement en eau, envisagerait des solutions possibles, au moins par région, et estimerait dans quelle mesure les problèmes pourraient être résolus à divers niveaux de financement. Lors de notre revue de la documentation de la planification des programmes, nous avons constaté que l'ARAP n'avait pas encore défini :

- les besoins en aménagement hydraulique rural dans les provinces des Prairies;
- la proportion de ces besoins que les programmes ARAP devraient combler et le temps que cela prendrait;
- la mesure dans laquelle les programmes (puits, projets d'irrigation et ainsi de suite) réduiraient la vulnérabilité à la sécheresse ou amélioreraient la capacité productrice des terres et du bétail;
- les liens avec les autres programmes fédéraux et provinciaux tels que l'assurance-récolte et l'aide d'urgence afin, par exemple, d'aider à identifier les régions affectées par la sécheresse;
- des systèmes ou des mesures complets pour évaluer l'économie, l'efficience ou l'efficacité de chaque programme et de l'ARAP dans son ensemble.



1

2



3

1. Des fosses-réservoirs comme celle-ci n'ont pas toujours eu suffisamment de réserves pour faire face à la sécheresse dans les provinces des Prairies. 2. Creusage de puits en Saskatchewan. Une importante proportion des ressources de forage de puits ARAP ont été consacrées à des puits peu profonds pour les provinces des Prairies, très vulnérables à la sécheresse. 3. Cette région du sud de la Saskatchewan est l'une des nombreuses qui ont été dévastées au cours de la récente sécheresse prolongée. La vulnérabilité à une sécheresse d'une année même demeure un problème important dans de nombreuses régions des Prairies (voir les paragraphes 8.155 à 8.162).

8.158 À l'heure actuelle, le programme d'aménagement hydraulique rural réagit principalement à la demande. Le financement annuel est établi à partir des demandes précédentes, redressées à partir des demandes courantes, pour les différents services. L'ARAP n'a que récemment, essayé de concentrer l'affectation de ses fonds à des stratégies d'aménagement hydraulique local ou régional précises; les fonds sont dépensés à travers toutes les provinces des Prairies plutôt que dans certaines régions sélectionnées afin de faciliter la solution de problèmes précis.

8.159 **Mesure du rendement.** L'ARAP n'a que partiellement déterminé et analysé les avantages et les coûts du programme et n'a pas encore mis au point des indicateurs de rendement appropriés. Les indicateurs de rendement actuels répondent à des exigences telles que le nombre, le type, l'endroit et la valeur des contributions. Comme mesure de l'efficience et de l'efficacité, ces indicateurs doivent être améliorés afin de fournir aux gestionnaires une information valable sur la façon de réaliser les objectifs des programmes et jusqu'à quel point ils le sont.

8.160 Au mois de mars 1981, une présentation de l'ARAP au Conseil du Trésor, sollicitant une augmentation des contributions au chapitre de l'aménagement hydraulique, faisait ressortir le fait que 90 p. 100 des agriculteurs ne disposaient pas d'approvisionnements en eau suffisants pour faire face à une année de sécheresse. Cette constatation, avec les résultats provisoires d'autres études de l'ARAP, signifie que les programmes d'aménagement hydraulique rural, bien qu'ils constituent une forme d'aide, ne réduisent pas de façon appréciable la vulnérabilité à la sécheresse.

8.161 Notre examen de l'ARAP et d'autres études récentes montre le besoin de réévaluer les stratégies de financement des programmes et envisager d'autres projets. Ainsi, la structure actuelle du financement tend à encourager le creusage de puits peu profonds, vulnérables à la sécheresse, plutôt que de puits profonds ou l'établissement d'autres installations moins vulnérables. Au cours des années de sécheresse de 1977, 1980 et 1984, de 71 à 81 p. 100 des puits financés par l'ARAP étaient peu profonds. Une étude de l'ARAP au Manitoba, par exemple, révèle que les fosses-réservoirs sont vulnérables même à une sécheresse modérée. En Alberta, par exemple, de nombreux puits, fosses-réservoirs et barrages d'approvisionnement en eau ont été asséchés au cours des années de sécheresse de 1984 et 1985. Si on y ajoute l'absence de programmes d'assurance-forage valables, les administrations fédérales et provinciales ont dû organiser des programmes d'aide d'urgence d'approvisionnement en eau et provendes qui ont coûté cher. Depuis 1977, le total de l'aide d'urgence aux régions frappées par la sécheresse s'est élevé à environ 450 millions de dollars.

8.162 Ces observations démontrent la nécessité de stratégies d'aménagement hydraulique qui non seulement vont répondre aux besoins locaux, mais vont également établir des solutions rentables à long terme. L'ARAP et les provinces étudient maintenant des solutions de rechange telles que les approvisionnements en eau permanents et situés à des endroits stratégiques, les conduites d'eau et le recyclage, qui peuvent offrir des solutions à long terme. Ce que l'ARAP et les provinces doivent encore faire, c'est analyser les coûts et les avantages de ces solutions et d'autres possibilités, qui pourraient représenter des solutions à plus long terme.

8.163 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies devrait effectuer une analyse complète des besoins en aménagement hydraulique rural, des solutions de rechange et des priorités pour fournir une aide économique à long terme et rentable. L'Administration devrait également mettre au point des indicateurs de rendement précis et un calendrier d'évaluations de programme afin qu'elle puisse évaluer ses activités courantes en fonction de ces besoins.

Commentaire du ministère : L'Administration du rétablissement agricole des Prairies a effectué une analyse complète de la disponibilité de l'aménagement hydraulique rural, de la distance des sources d'approvisionnement en eau, ainsi que de la sécurité relative de ces sources pour la province de l'Alberta, et des études semblables sont en cours au Manitoba et en Saskatchewan. Les études de la phase II, destinées à évaluer les solutions de rechange à l'avenir, seront entreprises à l'automne de 1986. L'ARAP mettra au point des indicateurs de rendement précis et :

- *mènera des études des sols, en vue de déterminer les éventualités de sécheresse, et d'approvisionnement en eau, prévues pour 1986-1987;*
- *entreprendra des évaluations de programmes, accompagnées d'un rapport provisoire avant le 30 juin 1987, et terminera ses évaluations d'ici le 31 mars 1988.*

Les pâturages communautaires

8.164 Instauré en 1937, ce programme a été conçu pour éliminer les terres marginales et qui ne conviennent pas à la production agricole et d'en faire des terres couvertes d'herbe de façon permanente. Les terres ont été obtenues à partir des propriétés de la Couronne fédérale et grâce à des accords de location avec la Saskatchewan et le Manitoba, ensemencées et clôturées et mises à la disposition des agriculteurs. Des services de reproduction ont été mis sur pied, et une structure de gestion des pâturages mise en place.

8.165 En 1985-1986, l'ARAP exploitait 88 pâturages sur 912 000 hectares (2,3 millions d'acres) en Saskatchewan et au Manitoba et sur le Suffield Military Range de l'Alberta. Le personnel des pâturages (180 années-personnes) s'est occupé de 217 000 têtes de bétail qui appartenaient à plus de 4 100 propriétaires. L'ARAP a fourni 2 280 taureaux pour la reproduction et a loué 1 050 taureaux auprès des agriculteurs. Le coût total des activités de pâturage s'est établi à quelque 12,1 millions de dollars, dont 4,2 millions de dollars sont allés à la préservation des pâturages. Les coûts du pacage et de reproduction devraient, selon le Conseil du Trésor, être recouvrés auprès des clients. Les lettres de l'ARAP à ces derniers indiquent qu'il y a eu des déficits annuels chaque année, entre 1980 et 1985. On nous a appris que ces déficits ont été calculés par erreur, mais que des efforts se poursuivent pour réduire les coûts et les recouvrer tous par tarification. Il ressort d'une étude de l'ARAP la crainte qu'une réduction des coûts pourrait être réalisée au risque d'un report des coûts d'entretien et d'amélioration des pâturages.

8.166 Possibilités d'amélioration de la gestion. Nous avons constaté que les pâturages étaient administrés par un personnel compétent et que les systèmes de gestion d'information fournissaient des données convenables, précises et en temps opportun afin de

faciliter la prise de décisions fondamentales sur la planification et les activités. Cependant, les pratiques actuelles de gestion n'étaient pas toujours les plus économiques, ni les plus efficientes. Comme on le verra plus loin, l'ARAP a relevé des possibilités de modification de la structure de la gestion et des pratiques d'exploitation afin de réduire les coûts et d'améliorer l'efficience opérationnelle et le recouvrement des coûts.

8.167 À l'heure actuelle, les 87 pâturages de l'ARAP sont regroupés dans six districts de suveillance, chacun dirigé par un administrateur et un assistant responsables de l'administration de 10 à 15 pâturages. Il y a également un administrateur pour tous les pâturages, sauf quelques-uns qui ont un administrateur commun. Aidé par des préposés saisonniers et occasionnels, l'administrateur s'occupe de la paissance, du mouvement du bétail, des ressources herbicoles et des installations telles que le logement, les étables, les corrals. Le volume de travail est élevé de mai à novembre, mais léger au cours des mois d'hiver, lorsque le soin des taureaux constitue l'activité principale.

8.168 L'ARAP a dégagé des solutions de rechange qui pourraient réduire les dépenses annuelles de 1 million de dollars des 13,5 millions du budget de 1986-1987 dans son entier. Quelques-unes des possibilités seraient l'emploi d'administrateurs de pâturages saisonniers, le doublement des responsabilités administratives ou l'élimination ou le transfert de certains aspects de l'exploitation aux provinces ou à des intérêts privés. On nous a dit que la plupart de ces solutions n'ont pas été mises en oeuvre en raison de la résistance des agriculteurs. Le choix ultime, ou la combinaison de choix, comprendra non seulement des décisions fondamentales sur les objectifs du programme des pâturages communautaires, mais également des questions telles que le degré d'autonomie financière du programme.

8.169 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies devrait réévaluer l'ensemble des options d'administration des pâturages et choisir celle qui convient le mieux. Munie de cette information, elle devrait reconsidérer, en consultation avec le Conseil du Trésor, le degré d'autonomie financière du programme.

> *Commentaire du ministère : En avril 1979, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies menait une étude de grande envergure et faisait approuver les objectifs du présent programme ainsi que les principes et modalités de recouvrement des coûts en vigueur. Elle produit chaque année un rapport sur les coûts et recouvrements, ainsi que sur les taux envisagés pour la paissance et l'élevage. L'ARAP est d'accord également pour examiner et évaluer, en collaboration avec le Conseil du Trésor, les possibilités de gestion des pâturages, y compris des transferts aux provinces là où il est possible d'accroître l'efficience (conformément aux exigences des clients en matière de niveaux de service), de façon à s'assurer que la solution choisie est la plus appropriée. Toutes ces mesures devraient avoir été prises d'ici le 31 mars 1987.*

L'aide d'urgence contre la sécheresse : le bétail et les cultures

8.170 Ce programme est destiné à fournir de l'aide aux producteurs de bétail et de cultures, dont les activités ont été affectées par la sécheresse.

8.171 **Aide aux producteurs de bétail.** Les graves sécheresses de 1980, 1984 et 1985 ont dévasté beaucoup de cultures dans les provinces des Prairies. En 1980, le gouvernement fédéral a instauré un programme de conservation des troupeaux de l'ordre 45 millions de dollars afin d'aider des agriculteurs et des éleveurs à faire face aux coûts des provendes d'hiver. Les agriculteurs qui possèdent des boeufs, des vaches à lait, des juments ou des bovins de reproduction dans les régions gravement touchées étaient admissibles à l'aide pourvu que le rendement moyen de leurs récoltes soit inférieur à 84 p. 100 de la normale du canton. Les fonds ont été répartis par tête de bétail.

8.172 En 1984 et 1985, une aide conjointe fédérale-provinciale a été apportée pour le bétail touché par la sécheresse. Les indemnités figurent au tableau ci-dessous :

Financement de l'aide au bétail

Administration	1980	1984	1985
		(en millions de dollars)	
Fédéral	44,9 $	30,1 $	48,0 $
Manitoba	-	2,0	1,0
Saskatchewan	-	16,5	15,8
Alberta	-	15,0	29,0
	44,9 $	63,6 $	93,8 $

L'aide était principalement destinée à l'achat et au transport des provendes, mais pouvait également servir à d'autres dépenses d'exploitation. En 1984, les réclamants du Manitoba et de la Saskatchewan devaient convenir de conserver un minimum de 75 p. 100 de leurs troupeaux. Cependant, en 1985, cette condition a été supprimée.

8.173 Les données de Statistique Canada révèlent des rendements divers, pour ce qui est du secteur de l'élevage du bétail dans les provinces des Prairies depuis 1980-1981. Le cheptel de bovins de reproduction a diminué de 43 000 têtes (de 347 000 en janvier 1979 à 304 000 en janvier 1986), en dépit d'une aide d'urgence apportée en 1984-1985 et 1985-1986. Cependant, le cheptel laitier de reproduction est resté stable, et celui des ovins a augmenté jusqu'en 1982, mais les deux ont ensuite décliné pour retomber au niveau de 1979. Bien que le programme semble avoir contribué dans une certaine mesure à la stabilisation des cheptels dans les Prairies, il n'y a eu aucune évaluation depuis 1982 pour déterminer si le programme a été rentable ou s'il a servi à résoudre les problèmes fondamentaux tels que les approvisionnements insuffisants en eau et en provende.

8.174 Nous estimons que l'aide d'urgence, qui a servi au cours de trois des six dernières années, n'a pas obtenu davantage de succès parce qu'elle ne s'attachait pas aux solutions à long terme. Le ministère ne possède pas de stratégie complète pour répondre aux besoins à long terme du secteur du bétail. Ainsi, bien que des travaux préliminaires aient été entrepris dans certains domaines, le ministère n'a pas évalué diverses solutions de rechange pour réduire la vulnérabilité telles qu'un nouvel ensemencement et une nouvelle fumure des

pâturages, la création de banques de provendes pour les récoltes et les céréales de fourrage, ou des mécanismes pour préserver et améliorer les fourrages.

8.175 Depuis le milieu des années 70, le ministère et les provinces des Prairies ont essayé d'établir des programmes d'assurance-fourrage. Jusqu'en 1985, ces programmes n'ont reçu que peu d'appui de la part des agriculteurs, parce que l'on estimait que les hypothèses de croissance du fourrage n'étaient pas exactes et que les programmes ne répondaient pas aux besoins des agriculteurs. L'absence de programmes d'assurance viables a contribué à la décision d'adopter l'aide d'urgence en 1980, 1984 et 1985. En 1985, l'Alberta et le Manitoba ont changé d'approche et ont proposé un programme de sécurité des provendes, qui a immédiatement été accueilli favorablement par les agriculteurs. Ce programme pourrait réduire le besoin d'une aide d'urgence à l'avenir. Avec une meilleure liaison entre l'ARAP, la Direction générale de la recherche et la Division de l'assurance-récolte, et grâce à une entente des provinces, une telle solution aurait pu être trouvée plus tôt, et le besoin d'une aide d'urgence aurait pu être réduit ou même évité.

8.176 Le ministère de l'Agriculture devrait trouver des solutions à long terme, en collaboration avec les provinces des Prairies, aux problèmes de bétail imputables à la sécheresse dans les provinces.

> *Commentaire du ministère : Les plans conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en matière d'assurance-fourrage et de stabilisation des prix de la viande rouge constituent des solutions à long terme, dans le cadre du processus continu. Bien que d'autres solutions à long terme continueront d'être élaborées et soumises à un examen, le ministère estime qu'il faudra continuer à faire face aux désastres naturels (par exemple, les sécheresses qui se prolongent pendant quelques années) et qui, dans certains cas, ne peuvent être réglés efficacement à l'aide de programmes continus. À cet égard, un groupe de travail fédéral-provincial a été chargé de formuler des recommandations aux ministres concernant l'aide en cas de désastre.*

8.177 Aide pour la sécheresse des récoltes. Ce programme d'urgence, administré par l'ARAP pour le compte du ministère de l'Agriculture a été approuvé en janvier 1986 et prévoit une aide financière de 150 millions de dollars aux producteurs sur terres sèches de céréales (blé, avoine, orge et seigle) et d'oléagineux (lin, canola, moutarde et tournesol). Le gouvernement fédéral s'attendait que les provinces contribuent le même montant, mais elles ne l'ont pas fait. Le financement est réparti sur deux années financières : 95 millions de dollars en 1985-1986 et 55 millions de dollars en 1986-1987.

8.178 La plupart des producteurs de céréales et d'oléagineux des Prairies participent également au programme d'assurance-récolte et au programme qui concerne le grain en vertu de la Loi de stabilisation du grain de l'Ouest. Ces deux programmes sont destinés à être des instruments de politique complémentaires dont l'objectif ultime est d'améliorer l'encaisse des producteurs qui subissent une perte de revenu, mais le ministère ignore les effets de l'utilisation conjointe de ces programmes. Compte tenu de la conjoncture des marchés, il semble maintenant que les agriculteurs soient admissibles aux trois types d'aide. L'aide pour la sécheresse des récoltes pourrait atteindre 15 $ l'acre. Les répercussions, l'interaction et

l'efficacité de ces programmes n'ont pas fait l'objet d'une étude minutieuse et sont mal compris.

8.179 Ces incertitudes n'ont pas été exposées dans la demande de décembre 1985 du ministère sollicitant l'approbation du Conseil du Trésor et du Cabinet pour l'aide d'urgence de 150 millions de dollars par suite de la sécheresse des récoltes. La présentation au Conseil du Trésor n'identifie pas non plus les coûts et les avantages d'autres mesures, telles que des prêts à taux d'intérêt peu élevés pour les producteurs. De plus, aucune mesure de l'efficacité n'a été définie.

Les déchets toxiques et les matières dangereuses

8.180 Dans notre Rapport de 1982, nous avions relevé des lacunes dans les pratiques de santé et de sécurité de la Direction générale de la recherche d'Agriculture Canada, et nous avions recommandé :

- que l'on mette au point des procédés pour la manipulation, le transport, l'entreposage et l'élimination des substances toxiques et dangereuses;

- que l'on tienne des répertoires à jour de toutes les matières dangereuses.

8.181 Au cours de la présente vérification, nous avons revu les progrès accomplis par le ministère en ce qui concerne nos recommandations, en visitant les installations de laboratoire et les stations de recherche sur une base expérimentale, à la fois dans la région de la Capitale nationale et à l'extérieur de celle-ci. Nous nous inquiétons de ce qu'une attention suffisante n'a pas été accordée à la mise en oeuvre de nos recommandations de 1982.

8.182 **Responsabilité fonctionnelle.** La responsabilité fonctionnelle de la préparation et de la promulgation de procédés pour la manipulation, l'entreposage et l'élimination des substances dangereuses n'a pas été assignée de façon efficace par Agriculture Canada. Les responsabilités sont partagées entre les chercheurs scientifiques et la planification des installations au bureau central et le directeur de chaque installation; ce dernier les communique aux chercheurs qui se portent volontaires pour le Comité local conjoint de la sécurité et de la santé au travail.

8.183 Le Manuel de gestion du personnel du Conseil du Trésor expose la façon dont ces comités doivent être constitués et précise qu'ils doivent se réunir à intervalles réguliers. Les procès-verbaux et les recommandations doivent être communiqués aux gestionnaires locaux responsables, qui aviseront le comité sur les mesures proposées pour chaque recommandation.

8.184 Bien que des comités de ce type aient été établis à chacune des installations d'Agriculture Canada, comme la procédure du Conseil du Trésor le prévoit, leur niveau d'activité est très variable, comme nous l'exposons ci-après.

8.185 **Procédés.** Chaque installation adapte et utilise des normes différentes. Lorsque le président du comité accorde une priorité élevée à ce dernier, celui-ci peut être actif et peut mettre au point des normes et des procédés, et veiller à ce qu'on les respecte. Dans d'autres cas, ceci pourrait ne pas se produire. Dans le cas de certaines installations, les comités ne se sont pas réunis depuis des années. Dans sa revue des installations de recherche, le Service de vérification interne du ministère a constaté que dans trois des sept installations visitées, ces comités ne se réunissaient pas régulièrement. Dans le cas de deux autres, les comités se sont réunis régulièrement, mais ils n'ont pas promulgué les procédés de manipulation des déchets toxiques. Il est évident que la procédure du Conseil du Trésor n'est pas suivie dans certains cas.

8.186 **Installations d'entreposage.** Dans la région de la Capitale nationale, dans les secteurs réservés à l'entreposage des produits chimiques avant leur élimination, nous avons vu des stocks de produits chimiques étiquetés "inconnus", et même "explosifs". On nous a expliqué que ces produits proviennent de différents laboratoires et lorsqu'ils ne sont pas identifiés, on les étiquette comme dangereux ou explosifs à titre de précaution, même s'il peut s'agir tout simplement d'eau distillée. Cependant, les produits chimiques qui portent de telles étiquettes peuvent en fait être dangereux ou explosifs.

8.187 À la Direction générale de la recherche, on nous a dit que depuis 1981, le coordonnateur de l'élimination des déchets toxiques n'accepterait pas de produits chimiques non identifiés pour entreposage avant élimination. Nous n'avons pu trouver où étaient accumulés les produits chimiques non identifiés de la Direction générale, où ils étaient éliminés et de quelle façon.

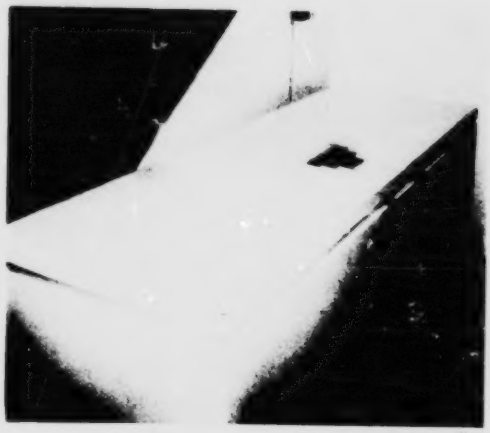
8.188 Nous avons visité trois installations d'entreposage dans la région de la Capitale nationale, qui relèvent soit de la Direction générale de la recherche, soit de celle de la production et de l'inspection des aliments; ces installations sont prévues pour les produits chimiques dangereux et les déchets à éliminer. Deux de ces installations ont été décrites comme étant temporaires en attendant le financement pour la construction d'installations appropriées. Les deux installations n'étaient pas isolées; elles étaient encombrées et contenaient une accumulation de stocks de produits chimiques non identifiés. À l'une de ces installations, le gardien a affirmé que les dépôts contenaient du PCB mais il ne pouvait les identifier. À la même installation, nous avons vu des contenants avec l'étiquette "rabies virus in acetone – highly hazardous". Ce produit s'accumulait jusqu'à ce que des procédés d'élimination appropriés soient mis au point.

8.189 Au cours de nos visites à d'autres installations de la région de la Capitale nationale, nous avons également relevé les pratiques douteuses suivantes :

- À une installation d'entreposage de déchets, un baril complet de solvants chlorés, étiqueté comme étant très dangereux, a été laissé pendant plusieurs semaines sur une rampe de chargement ouverte, à 30 mètres d'une artère principale.

- D'importantes quantités d'éther, liquide extrêmement volatile qui bout à 36°C, ont été stockées dans un bâtiment non climatisé. On nous a fait savoir que

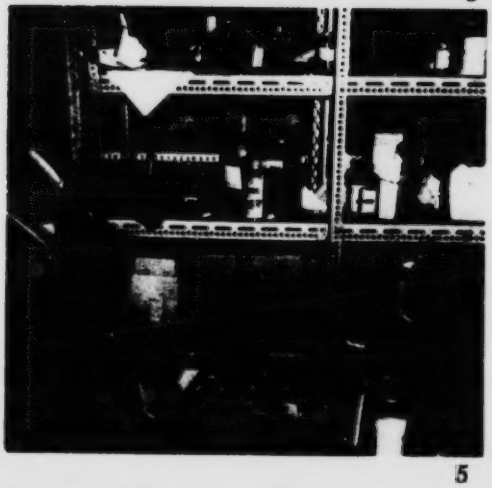
1



2

3

4



5

1. Baril de solvants chlorés dans un entrepôt ouvert, près d'une grande artère de la ville. 2. Congélateur non verrouillé qui renferme des résidus de pesticides, près d'une porte principale non gardée. 3. Cyanide de potassium laissé là avant l'élimination. 4. Produits chimiques non identifiés dans un entreposage temporaire. 5. Produits chimiques non identifiés, entreposés depuis 1981 (voir les paragraphes 8.186 à 8.189).

certains jours d'été chauds, les contenants en métal se gonflaient sous l'effet de la pression interne.

- Deux gros congélateurs étiquetés "pesticide residue" ont été laissés non verrouillés à quelques mètres d'une porte principale d'une installation non gardée.

8.190 Bien que plusieurs initiatives soient actuellement en cours afin de combler les lacunes actuelles qui caractérisent la manipulation, l'entreposage et l'élimination des substances dangereuses, nous estimons que le ministère de l'Agriculture doit d'urgence :

- **promulguer des politiques et des procédés pour l'entreposage, la manipulation et l'élimination des substances dangereuses dans toutes les installations;**

- **identifier les substances accumulées de façon qu'il soit possible de les éliminer de façon appropriée et, à l'avenir, exiger que les laboratoires étiquettent tous les déchets chimiques avant de les envoyer pour élimination;**

- **fournir des installations appropriées pour l'entreposage de matières dangereuses et toxiques;**

- **veiller à ce que les comités conjoints de la santé et de la sécurité au travail se réunissent régulièrement et surveillent le respect des politiques et de la procédure que le ministère a établies.**

Commentaire du ministère : Le ministère convient que la manutention et l'entreposage des substances toxiques et dangereuses doivent constituer la plus grande priorité. Bien qu'il ait investi beaucoup d'efforts dans l'établissement d'un programme normalisé de sécurité pour tous ses laboratoires, un groupe de travail que dirige un chercheur scientifique supérieur a été mis sur pied le 15 avril 1986, dans le but d'étudier cette question et de s'assurer que soit achevé ce qui suit, d'ici le 30 juin 1987 :

- *mener à bonne fin les politiques et les procédés pour l'entreposage, la manipulation et l'élimination des substances dangereuses dans toutes ses installations au pays;*

- *achever la préparation d'une liste de toutes les substances accumulées, que le ministère veillera à tenir jour;*

- *achever l'élaboration des normes en vue de fournir des installations appropriées pour l'entreposage de matières dangereuses et toxiques;*

- *revoir et réviser, au besoin, la structure et les opérations des comités conjoints de santé et de sécurité au travail, y compris leur mandat, de façon à assurer le respect des politiques et procédés du ministère.*

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
ACTIVITÉS LIÉES AU COMMERCE

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
ACTIVITÉS LIÉES AU COMMERCE

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	9.1
Étendue de la vérification	9.7
Expansion du commerce	9.12
Niveau de service	9.15
Programme de développement des marchés d'exportation (PDME)	9.20
Programme des projets de promotion	9.45
Acquisition et diffusion de l'information	9.47
Relations opérationnelles	9.60
Administration des programmes	
Planification et contrôle	9.68
Méthodes d'évaluation de l'efficacité	9.80
Traitement électronique des données	9.82
Gestion des ressources humaines	9.87
Recouvrement des coûts	9.102
Études de cas	
Évaluation des résultats des entreprises	9.25
Contrôle de l'établissement de bureaux de vente	9.32
Facteur d'accroissement	9.34
Commercialisation des produits du porc au Japon	9.55

Pièces

9.1 Organigramme succinct
9.2 Tendances de l'utilisation des agents commerciaux du Canada entre 1971 et 1986; et Exportations sur les trois principaux marchés du Canada entre 1971 et 1985
9.3 Répartition du personnel commercial des Affaires extérieures
9.4 Coût de maintien du personnel à l'étranger

9

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ACTIVITÉS LIÉES AU COMMERCE

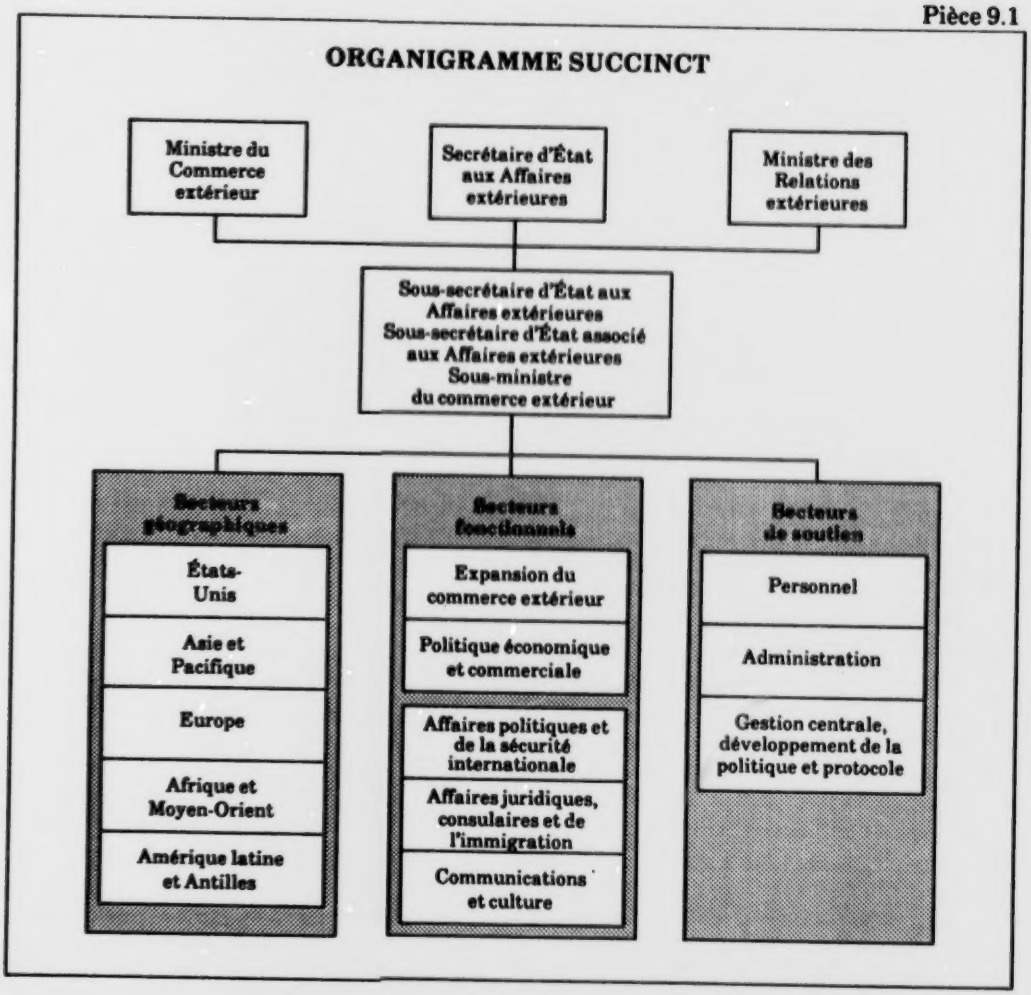
Introduction

9.1 En janvier 1982, le gouvernement du Canada annonçait une grande restructuration du ministère des Affaires extérieures afin d'obtenir une approche plus concertée de la poursuite des marchés extérieurs et pour donner plus de priorité aux questions économiques dans l'élaboration de la politique étrangère. Comme résultat, plusieurs activités auparavant assignées à l'ex-ministère de l'Industrie et du Commerce ont été transférées au ministère des Affaires extérieures. L'objectif de ce transfert de ressources et de responsabilités était de donner plus de cohérence à la gestion des relations internationales du Canada en intégrant mieux les considérations d'ordre économique et commercial à la politique étrangère globale. La restructuration a eu pour résultat d'établir un ministère des Affaires extérieures doté de responsabilités débordant largement son traditionnel rôle de formulation de la politique étrangère et de maintien de contacts diplomatiques avec les autres nations. Cette intégration du commerce et de la diplomatie se poursuit.

9.2 **Organigramme et activités.** Le ministère des Affaires extérieures est structuré en cinq secteurs fonctionnels, cinq secteurs géographiques et trois secteurs de soutien (voir la pièce 9.1). Le secteur de l'Expansion du commerce extérieur et le secteur de la Politique économique et commerciale sont les grands centres de responsabilité pour la mise en place des activités liées au commerce et la formulation de la politique touchant le commerce. Les trois autres secteurs fonctionnels - Affaires politiques et de la sécurité internationale; Affaires juridiques, consulaires et de l'immigration; Communications et culture - exercent des fonctions liées aux rôles national et international du ministère. Les cinq secteurs géographiques sont principalement responsables de la politique commerciale bilatérale et de l'exécution des activités liées au commerce à l'extérieur du Canada par l'intermédiaire des ambassades, hauts-commissariats et consulats généraux du Canada. Les directions centrales de la Gestion centrale et du développement de la politique, le bureau du protocole, le secteur du Personnel et le secteur de l'Administration fournissent des services de soutien à l'ensemble du ministère.

9.3 **Ressources.** Il est difficile de séparer le coût de la fonction commerciale du coût des autres fonctions des secteurs géographiques et administratifs. À l'administration centrale en 1986, 234 agents de programme et 127 employés de soutien ont été alloués aux éléments des activités liées au commerce des secteurs de l'Expansion du commerce extérieur et de la Politique économique et commerciale. Dans les secteurs géographiques de l'administration centrale, quelque 113 agents de programme et 37 employés de soutien ont été alloués à la fonction commerciale. Enfin, 1025 années-personnes ont été consacrées au soutien des opérations ainsi qu'à la planification et à l'administration des ressources humaines du ministère. Ce dernier a dépensé quelque 96 millions de dollars en activités commerciales directes et quelque 100 millions de dollars en activités de soutien administratif pendant l'exercice 1985-1986. Dans les missions, 756 années-personnes ont été allouées au commerce.

Pièce 9.1



9.4 Structure du commerce. Le ministère des Affaires extérieures a une administration centrale à Ottawa et 121 missions réparties dans le monde. La plupart des missions (34) sont situées en Europe, suivie de l'Afrique et du Moyen-Orient (29), de la région Asie-Pacifique (20), des Antilles et de l'Amérique du Sud (18) et des États-Unis (14). Six missions multilatérales desservent les Nations Unies, l'OTAN et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Notre commerce avec les États-Unis est de loin le plus important. Selon les chiffres de 1985, les exportations canadiennes vers les États-Unis sont de l'ordre de 90 milliards de dollars. Pendant la même période, nos exportations vers l'Europe représentaient quelque 9,9 milliards de dollars et vers la région Asie-Pacifique, environ 10,8 milliards de dollars. Ces chiffres ne reflètent pas pleinement la valeur monétaire de toutes nos relations commerciales; par exemple, ils n'englobent pas le commerce des services. Toutefois, les États-Unis, l'Europe et la région Asie-Pacifique comptent ensemble pour plus de 90 p. 100 de notre commerce extérieur.

9.5 Bien que le volume global de notre commerce ait continué d'augmenter, cette croissance a été presque entièrement liée à une plus grande concentration de notre commerce avec les États-Unis. Par exemple, sur une liste de quelque 22 pays de l'OCDE avec lesquels le Canada a commercé en 1981-1983, les exportations canadiennes ont régressé dans 19 pays alors qu'elles ne s'accroissaient sensiblement qu'avec les États-Unis (16 %) et le Japon (5 %). Même si les structures du commerce ont jusqu'à un certain point une nature conjoncturelle, nos exportations pendant cette période ont régressé de 22 p. 100 sur le marché européen, de 27 p. 100 en Amérique latine et de 16 p. 100 en Afrique et au Moyen-Orient. Depuis 1983, notre commerce avec l'Europe est resté stable, nos échanges avec l'Asie se sont légèrement relevés et notre commerce avec les États-Unis s'est accru de quelque 25 milliards de dollars (voir la pièce 9.2).

9.6 Dans les dix dernières années, notre part du commerce mondial global a décliné. Cet aspect du commerce canadien se réflète dans un rapport de 1985 de l'Association des manufacturiers canadiens sur la compétitivité du Canada. Dans ce rapport, le Canada venait au quinzième rang des 28 pays listés en fonction de "l'ouverture sur l'extérieur", concept général reflétant l'intérêt des gens d'affaires pour la vente à l'étranger. Étant donné que les exportations canadiennes représentent 31 p. 100 du produit intérieur brut, l'importance de notre commerce pour l'économie nationale est évidente. Cela met aussi en évidence l'importance du travail qu'effectue le ministère des Affaires extérieures à l'appui de notre commerce d'exportation.

Étendue de la vérification

9.7 Nous avons divisé la vérification de la fonction commerciale du ministère des Affaires extérieures en deux catégories d'activités : l'Expansion du commerce et l'Administration des programmes.

9.8 Au titre de l'Expansion du commerce, nous avons examiné :

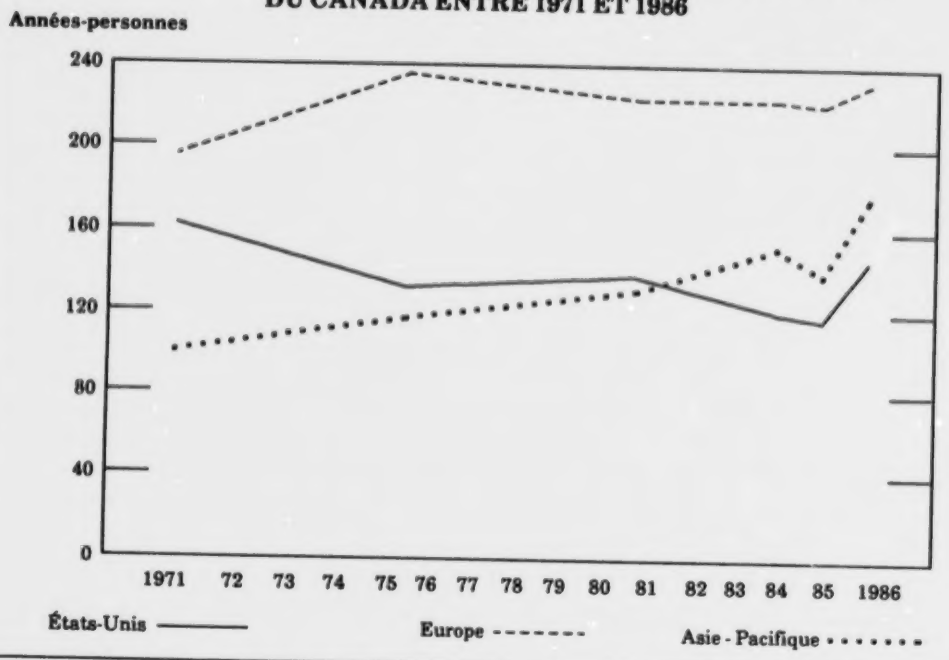
- l'exécution du Programme de développement des marchés d'exportation;
- le niveau de service fourni par les agents commerciaux de l'Administration centrale et des missions en ce qui concerne les foires et missions commerciales, les demandes de renseignements généraux émanant des entreprises ainsi que la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information; et
- les relations opérationnelles qui existent entre les divers ministères s'occupant de promotion du commerce et d'accès aux marchés.

9.9 Pour l'examen sur place de la composante opérations extérieures des activités liées au commerce, nous avons choisi six missions aux Etats-Unis, deux en Europe, et deux en Asie.

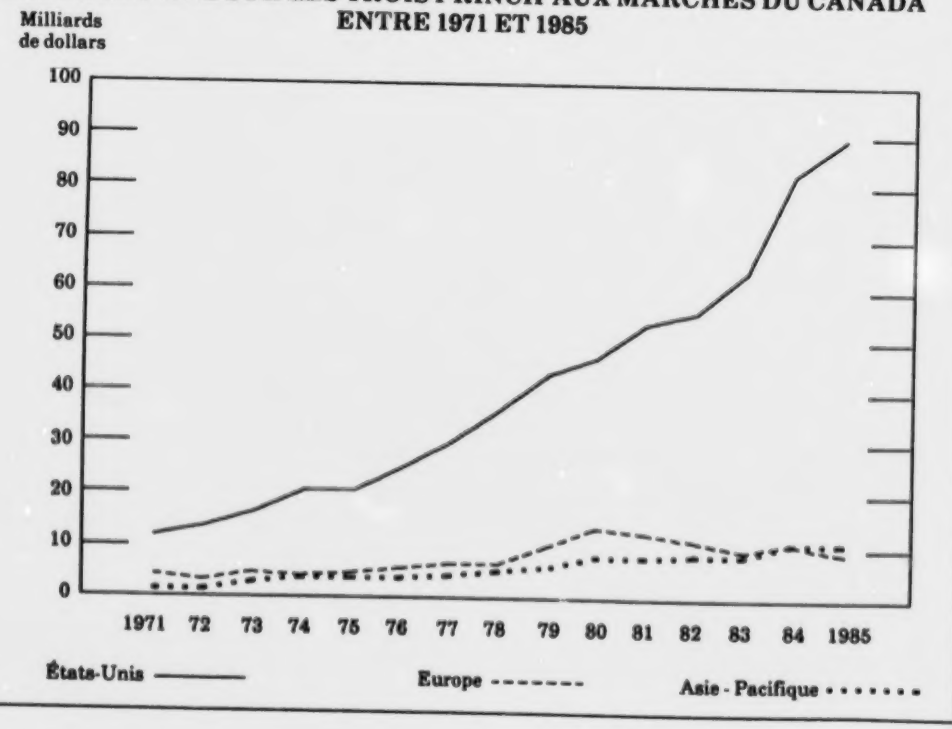
9.10 Pour l'administration des programmes, nous avons vérifié le système de la planification de la mission des Affaires extérieures en rapport avec les activités des agents

Pièce 9.2

TENDANCES DE L'UTILISATION DES AGENTS COMMERCIAUX DU CANADA ENTRE 1971 ET 1986



EXPORTATIONS SUR LES TROIS PRINCIPAUX MARCHÉS DU CANADA ENTRE 1971 ET 1985



commerciaux affectés dans les missions, la fonction d'évaluation des programmes, le matériel de traitement électronique des données et le système de gestion du personnel du ministère qui appuie la fonction commerciale.

9.11 Notre vérification n'a porté que sur les activités du ministère avant le 31 mars 1986. Nous n'avons pas vérifié les procédures mises en oeuvre après cette date, quoique le ministère ait attiré notre attention sur certaines d'entre elles et les ait incluses dans ses réponses.

Expansion du commerce

9.12 **Comment s'exerce la fonction commerciale.** Nos ambassades et consulats généraux à l'étranger constituent l'avant-garde du ministère dans ses efforts pour appuyer le commerce. Les missions ont en moyenne trois ou quatre agents commerciaux, les plus importantes pouvant en compter jusqu'à 20. Les missions aident nos gens d'affaires à pénétrer les marchés étrangers. Elles aident également les gens d'affaires étrangers qui veulent investir au Canada ou acheter des biens et services canadiens. Elles aident à organiser des missions commerciales et économiques au Canada et du Canada, participent aux foires commerciales internationales, identifient des investisseurs étrangers, mènent des études de marché sectorielles et fournissent des conseils sur la politique commerciale internationale.

9.13 L'administration centrale du MAE joue un rôle essentiel dans les activités liées au commerce. D'autres ministères fédéraux comme Agriculture Canada et le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) ont également des responsabilités, énoncées dans leur budget, pour l'identification et le développement des débouchés extérieurs. À l'appui de son mandat de "coordonner les relations économiques internationales du Canada" et de "favoriser l'expansion du commerce extérieur du Canada", le ministère utilise les compétences particulières et techniques des autres ministères pour élaborer sa politique commerciale, identifier les sources canadiennes de produits et développer des plans et stratégies de mise en marché.

9.14 Le ministère des Affaires extérieures procède de trois grandes façons dans l'emploi de ses ressources pour assurer que les marchés extérieurs soient développés de façon à avantager le plus possible l'économie canadienne. La première méthode consiste à utiliser les agents commerciaux aux États-Unis et à l'étranger pour fournir un certain niveau de service aux représentants d'entreprises qui tentent de pénétrer des marchés étrangers. La deuxième méthode consiste à fournir des crédits directs aux entreprises par le biais du Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) et du Programme des projets de promotion. La troisième méthode consiste en la collecte et en la diffusion de l'information.

Niveau de service

9.15 Par niveau de service, on désigne la gamme des activités menées par un agent commercial pour répondre aux demandes émanant des gens d'affaires. Le ministère n'a pas préparé de lignes directrices qui précisent le type et la portée des services commerciaux à

fournir par les missions. Étant donné la nature du travail, les agents commerciaux doivent répondre à un large éventail de demandes. Les tâches peuvent varier grandement selon la mission et la nature de la demande. Elles peuvent avoir pour origine une lettre, la visite inattendue de gens d'affaires à la mission, ou la nécessité de donner un breffage général à une mission commerciale en visite. Mais habituellement, l'agent commercial s'efforce d'identifier les meilleurs contacts dans le pays, ceux qui donneront à l'entreprise canadienne la meilleure possibilité de pénétrer les marchés locaux. Les agents commerciaux organisent des rendez-vous et accompagnent souvent les gens d'affaires aux réunions et aux visites d'installations, surtout lorsque le contexte culturel local est sensiblement différent du nôtre.

9.16 Les agents commerciaux dressent également les itinéraires des missions canadiennes en visite, organisent les réceptions et s'occupent de la logistique des visites. Une mission en visite comprend habituellement des représentants de plusieurs entreprises et gouvernements du Canada qui rencontrent des représentants d'industries du pays hôte. Cette activité comprend habituellement des séances d'information formelles et informelles. Le type de travail exécuté par les agents commerciaux est répétitif et fait grandement appel à la main-d'oeuvre. Les agents commerciaux sont aussi chargés de répondre à une correspondance de grande diversité en provenance d'entreprises qui veulent se renseigner sur des marchés étrangers.

9.17 Il est difficile de prévoir au jour le jour les tâches spécifiques d'un agent commercial. Leur domaine et leur importance varient d'une mission à l'autre. Le temps consacré à des tâches spécifiques est davantage fonction du temps dont dispose l'agent que d'une définition ministérielle du type et de la gamme des services à fournir en réponse à une demande d'aide spécifique. Dans ces circonstances, chaque agent commercial doit prendre au jour le jour des décisions fondées sur son bon jugement et sur son interprétation des niveaux de service qu'il convient de fournir. Cela fait largement varier l'accent mis sur les tâches particulières accomplies à l'appui de la fonction commerciale.

9.18 Le ministère n'a aucune norme documentée pour évaluer les activités des agents en fonction de la demande de services commerciaux. On ne tient pas de statistiques suivies pour déterminer le niveau des demandes commerciales ou pour enregistrer les tâches spécifiques accomplies par les agents commerciaux dans les missions. Ces statistiques ainsi qu'une définition claire du niveau de service à fournir selon les circonstances permettraient d'améliorer l'allocation en personnel et le contrôle des coûts. Le ministère a reconnu la nécessité d'une information sur la charge de travail et met actuellement en application un système de suivi des activités des agents commerciaux. Le chef de mission est le mieux placé pour savoir quel est le niveau de service qui puisse répondre aux conditions locales. Il est nécessaire que le niveau de service établi dans les missions soit approuvé par l'administration centrale afin de s'assurer qu'il s'accorde avec les objectifs du ministère.

9.19 A l'aide des renseignements fournis par chaque mission, le ministère des Affaires extérieures devrait établir et approuver le niveau de service que les missions ont à fournir afin de satisfaire aux conditions locales lorsqu'elles répondent aux demandes d'aide reçues des gens d'affaires.

Commentaire du ministère : L'application de normes permettant d'offrir des niveaux de service comparables dans toutes les missions poserait des problèmes,

compte tenu de la variété des conditions locales et des demandes de services produites par les entreprises canadiennes. Le ministère est cependant d'accord sur le fait qu'il serait utile de mettre plus rapidement à la disposition des gens d'affaires l'information sur la gamme et le genre de services disponibles dans les missions à l'étranger.

Programme de développement des marchés d'exportation (PDME)

9.20 **Conception du Programme.** Le PDME est le principal programme de développement des marchés d'exportation pour la promotion du commerce extérieur. Ce programme de 35 millions de dollars (1984-1985) est exécuté conjointement par le MEIR et par le MAE et utilise approximativement 26 années-personnes du MAE et 70 années-personnes du MEIR. On reçoit chaque année quelque 6 000 demandes de contributions et il y a actuellement quelque 15 000 dossiers de projets ouverts. L'objectif du PDME est de développer, d'accroître, de soutenir et de diversifier l'exportation de biens et de services canadiens en partageant avec les gens d'affaires le risque financier associé à l'entrée dans les marchés étrangers. Pour ce faire, le PDME finance une partie des frais de développement des marchés d'exportation subis par les entreprises canadiennes qui satisfont à certains critères d'admissibilité. Par exemple, le PDME ne fournira un stimulant que lorsqu'il est nécessaire de partager les risques financiers associés à la pénétration de marchés étrangers. Le programme est destiné à appuyer les initiatives de commercialisation des exportations prises par les entreprises canadiennes.

9.21 La direction du PDME fait partie du secteur de l'Expansion du commerce extérieur du MAE et est responsable de l'administration du programme. Les secteurs fonctionnels et géographiques du MAE, les missions à l'étranger ainsi que les directions sectorielles et les bureaux régionaux du MEIR participent à l'exécution du programme. Les bureaux régionaux du MEIR peuvent par exemple recevoir les demandes; les directions sectorielles et les missions peuvent fournir des conseils sur le bien-fondé d'une contribution; le sous-ministre adjoint - Expansion du commerce extérieur - peut approuver le projet; et l'administration centrale du MAE est chargée d'engager les procédures de recouvrement. Avec un aussi grand nombre d'intervenants, il est important que tous ceux qui participent à l'exécution du programme en comprennent clairement les relations de responsabilité et d'obligation de rendre compte.

9.22 Les décisions sur le nombre de personnes nécessaires pour exécuter le programme dans les deux ministères ne sont pas prises en conjonction avec les décisions sur le montant, le type et la répartition des contributions. Aucun service du MEIR n'a la responsabilité globale de l'exécution du programme par ce même MEIR. Les responsables du programme n'ont pas exprimé les objectifs du programme en termes d'objectifs opérationnels, de niveaux de service ou d'indicateurs de performance mesurables. Le financement n'est lié ni à l'importance du secteur en cause, ni au plan du programme des projets de promotion, ni à la planification de la mission. Les allocations annuelles aux services d'exécution sont fondées sur les tendances précédentes des dépenses, à l'exception des secteurs prioritaires que sont les aliments, les produits halieutiques et le transport urbain.

9.23 **Processus de financement.** La Directive de 1984 (Politique et Administration) approuvée par le Conseil du Trésor fournit des lignes directrices claires sur les critères qui doivent servir à l'évaluation des demandes. On y trouve notamment des orientations sur le "facteur d'accroissement" précisant que, pour être admissible à une aide, l'entreprise doit ne pas vouloir ou pouvoir assumer le risque financier d'une initiative de commercialisation. Ces lignes directrices sont difficiles à appliquer puisqu'une entreprise doit fréquemment prendre l'initiative sans l'approbation du PDME parce qu'elle ne dispose souvent que de peu de temps pour participer à un projet. Le dilemme est que le fait de prendre l'initiative indique une volonté d'assumer le risque du projet et rend ainsi l'entreprise inadmissible à une aide. Les sociétés prennent l'initiative en présumant qu'elles sont admissibles à une aide PDME et qu'une contribution sera approuvée rétroactivement. Les divers services d'exécution interprètent différemment les critères concernant le facteur d'accroissement.

9.24 Nous avons constaté que les agents du PDME ne revoient pas et n'évaluent pas toujours adéquatement la façon dont les requérants ont mené les projets précédemment financés par le PDME. Certaines analyses financières ne sont pas effectuées, ou ne le sont pas bien. Les plans de commercialisation des compagnies ne sont pas toujours revus en profondeur. Dans certains cas, des compagnies qui reçoivent des crédits ne répondent pas aux critères d'admissibilité, n'ont pas affiché de bons résultats sur plusieurs projets précédemment menés, ou n'ont pas soumis les rapports demandés. Les renseignements sur la capacité des entreprises et/ou sur les conditions du marché ne sont pas toujours complets, précis ou adéquatement analysés par l'agent chargé de l'examen. En décembre 1985, lorsque le programme a subi une réduction de 30 p. 100, on a interdit l'approbation de nouveaux projets si la société n'avait pas présenté de rapports sur ses ventes dans le cadre de projets précédents. De même, si l'entreprise n'avait pas mené à bien (c'est-à-dire qu'elle n'avait pas généré de ventes supplémentaires) au moins l'un des sept projets précédant immédiatement le projet faisant l'objet d'une nouvelle demande, la demande devait être refusée.

Étude de cas - Évaluation des résultats des entreprises

9.25 Les directives sur le PDME prescrivent que les résultats commerciaux obtenus avec l'aide du PDME soient évalués avant l'approbation d'un nouveau projet. Au cours de cette évaluation, on devrait voir si le risque commercial du projet est plus élevé que le risque qui serait normalement assumé par l'entreprise, si le projet déborde les activités normales de marketing de l'entreprise à l'étranger, et si le projet a une chance raisonnable de réussir en fonction des résultats antérieurs de l'entreprise. Une société qui s'est développée et qui a rentabilisé ses opérations par l'expansion de ses exportations depuis le début des années 70 a vu plusieurs de ses projets approuvés. De façon plus précise, lorsqu'un projet de 222 116 $ a été approuvé en septembre 1984, le dernier grand succès rapporté par l'entreprise et ses filiales et divisions avec l'aide du PDME remontait à 1981. Depuis la date de ce dernier succès, le PDME a approuvé 42 autres projets pour le groupe.

9.26 Dans un autre cas, en 1985, une entreprise a reçu quatre approbations de projets en quatre mois pour un total de 70 623 $ - bien qu'elle n'ait déclaré de succès pour aucun de ses 10 projets précédents. Des rapports sur les ventes de l'entreprise ont été soumis pour seulement quatre de ces projets.

9.27 En janvier 1986, une entreprise a reçu l'approbation d'un projet de 31 000 $ bien que le requérant n'ait soumis de rapports sur les ventes que pour deux de ses 12 projets précédents.

9.28 La mise en application intégrale des nouvelles conditions devrait empêcher que des cas similaires se reproduisent.

9.29 **Engagement des fonds et émission des chèques.** Les contrôles ministériels sur l'engagement des fonds et l'émission des chèques de contributions PDME sont généralement satisfaisants. Le MEIR examine les demandes de paiement pour assurer que les montants des chèques sont conformes aux dispositions contractuelles. Nous avons constaté peu de cas où des paiements non justifiés ont été effectués.

9.30 **Contrôle.** Les entreprises doivent soumettre des rapports d'activité pour justifier leur demande de fonds. L'information contenue dans ces rapports ne permet pas d'appuyer adéquatement la prise de décision touchant le PDME. Ces rapports ne contiennent pas tous les renseignements nécessaires pour permettre aux agents des services d'exécution de contrôler les projets, de justifier les demandes de fonds, d'évaluer le succès du projet et d'évaluer les nouvelles demandes. Par exemple, les rapports d'activité n'indiquent pas à quelles foires commerciales on a participé ou quels contacts on a établis. De plus, les rapports d'activité ne sont pas remplis de façon normalisée et facilement consultable, et ils ne sont pas toujours envoyés aux missions. Les agents dans les missions ne reçoivent pas les renseignements appropriés sur les résultats des activités appuyées par le PDME.

9.31 Le contrôle des projets plus importants est inadéquat. Pour les contributions liées à l'établissement de bureaux de vente à l'étranger, le service chargé de l'évaluation doit procéder à un examen annuel avant de décaisser des crédits PDME. Nous avons souvent constaté qu'il n'y avait pas eu d'examen avant la date d'expiration du projet et que les missions ne savaient pas que des bureaux de vente avaient été établis dans leur région. Ces projets supposent habituellement des montants supérieurs à 250 000 $.

Étude de cas - Contrôle de l'établissement de bureaux de vente

9.32 En novembre 1983, un fabricant de matériel de transport s'est vu consentir une aide financière pour établir des bureaux de vente dans trois villes des États-Unis. Le montant autorisé pour aider l'entreprise était de 752 477 $; le décaissement devait commencer en février 1983 et se terminer en février 1986. En mars 1986, 523 950 $ avaient été dépensés. On n'avait toutefois, entrepris aucun examen annuel formel. Les représentants commerciaux de la mission n'étaient pas au courant de l'existence du bureau de vente qui avait été établi dans cette ville. Les nouvelles conditions soulignent la nécessité de procéder à des examens annuels.

9.33 Les responsables du PDME se sont concentrés sur le contrôle des aspects quantifiables du programme, comme le nombre des demandes reçues, le temps de traitement

des demandes, le nombre des approbations et les montants dépensés et recouvrés. L'examen analytique s'est concentré sur les tendances des approbations et sur les niveaux des dépenses et ce, par section et par service d'exécution. On a réalisé des progrès en ce qui concerne l'établissement d'une base de données adéquate. Toutefois, on n'a pas recueilli de données qualitatives adéquates sur les résultats du programme.

Étude de cas - Facteur d'accroissement

9.34 En mai 1983, le Ministère a reçu une demande d'aide pour l'ouverture de six bureaux de vente aux États-Unis. Le requérant avait toujours orienté sa production de façon à exporter plus de 80 p. 100 de son produit aux États-Unis. Il se préparait à lancer un nouveau produit et croyait qu'il lui fallait une présence soutenue sur ce marché. La demande était faite en alléguant que l'entreprise n'avait pas suffisamment de capital pour financer l'opération. En février 1985, le PDME lui consentait 350 000 $ pour financer les coûts admissibles de l'exploitation des six bureaux de vente pendant l'année civile 1984. Il s'agit nettement d'une approbation rétroactive d'un projet que l'entreprise était disposée à réaliser sans l'assurance de recevoir une aide gouvernementale.

9.35 Les frais admissibles englobaient la location des bureaux de vente, les traitements des responsables des ventes, les coûts du personnel de soutien et les autres frais d'exploitation. La première demande de fonds a été reçue à la fin d'avril 1985. Jusqu'en mars 1986, 191 401 $ avaient été versés à l'entreprise. Un examen des documents justificatifs accompagnant la demande de fonds a révélé que six préposés aux ventes travaillaient dès mars 1983 pour la société mère dans cinq villes des États-Unis. La société mère avait conclu des accords de location de voitures pour ces six personnes en juillet 1982 et mars 1983. Cela entre en contradiction avec les critères d'approbation fondés sur la nécessité de partager le risque financier lié à l'ouverture de marchés à l'étranger. Il est difficile de déterminer si l'on avait vraiment établi des bureaux de vente puisque les demandes de fonds n'incluent pas de frais de location de bureaux. Les adresses d'affaires de l'entreprise ne pouvaient pas toujours être trouvées dans les répertoires commerciaux des régions desservies par les nouveaux bureaux. Les coûts d'exploitation réclamés par l'entreprise touchaient les services de répondeur, les frais de poste, les frais de photocopie, etc. Bien que les paiements soient en général soigneusement examinés, on a effectué dans ce cas des décaissements sans pièces justificatives pour la principale portion des dépenses - 206 407 $ en traitements pour les six responsables des ventes, dont 103 204 $ remboursés par le PDME. Bien que les coûts du personnel de soutien aient été prévus dans le budget, aucun autre employé de bureau n'a été embauché ou compris dans les dépenses de 1984 et 1985.

9.36 Aucun examen annuel n'a été entrepris à ce jour. Les missions ne connaissaient pas les projets d'activités de l'entreprise dans leur région. En réponse à nos demandes, le MEIR a obtenu de la compagnie une documentation justificative et a vérifié les montants réclamés et payés.

9.37 **Remboursements.** Pour recevoir une aide PDME, la société doit s'engager à rembourser la contribution si elle réalise des ventes additionnelles sur le marché. Les remboursements représentent habituellement 2 p. 100 de ces ventes additionnelles, et le

gouvernement s'attend à recouvrer tous les coûts engagés pour les projets menés à bien. Les méthodes utilisées pour recenser et recouvrer les montants remoursables n'assurent pas un recouvrement maximal. Les contrôles de ces sommes à recevoir ne sont pas conformes au Guide de l'administration financière du Conseil du Trésor.

9.38 Les directives du Conseil du Trésor exigent que les réclamations soient inscrites promptement dans les dossiers du ministère, que des mesures promptes et énergiques soient prises pour recouvrer tous les montants remboursables et que ces montants ne soient pas rayés des dossiers du ministère tant qu'ils n'ont pas été remboursés ou abondonnés de façon dûment autorisée. Les lignes directrices du Conseil du Trésor suggèrent aux ministères de déterminer les limites des mesures de recouvrement qui sont justifiées et réalisables, d'examiner périodiquement les comptes en souffrance et, lorsque tout cela est épuisé, de prendre des mesures pour radier rapidement les comptes irrecouvrables. Les ministères doivent prendre des dispositions permanentes pour recouvrer les montants en souffrance et préparer des rapports précisant la mesure prise, le succès obtenu et les problèmes rencontrés.

9.39 Les rapports sur les données d'affaires (RDA) servent à déterminer le montant du recouvrement et doivent être présentés par les bénéficiaires du PDME. Ces rapports sont souvent incomplets et contiennent des données de piètre qualité. Ils ne sont pas soumis de façon suivie par les entreprises. Les services d'exécution ont allégué un manque de ressources pour justifier l'absence de suivi des rapports en souffrance. Les vérifications d'entreprises effectuées par le ministère ont révélé un taux élevé de non-déclaration des ventes, ce qui signifie que des montants dus à la Couronne ont pu ne pas être recouvrés. À la suite de ces vérifications, des mesures de recouvrement ont été prises et d'importants montants ont été récupérés. En novembre 1984, la Direction du PDME décidait de réaménager le formulaire de rapport (RDA) pour clarifier l'obligation de remboursements. Toutefois, cette initiative a été retardée par la restructuration du programme.

9.40 Les activités de vérification des contributions en vue d'un remboursement éventuel ne sont pas suffisantes. Depuis 1982-1983, on n'a consacré qu'une seule année-personne à ces vérifications. Cela n'a permis la vérification que de 2 p. 100 des projets qui ont atteint leur date d'expiration. Les projets à vérifier étant choisis selon une approche appréciative, ils pourraient donc ne pas donner une image représentative des ventes effectivement réalisées par les entreprises participantes. La direction du PDME a récemment demandé l'aide des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada pour concevoir un plan d'échantillonnage approprié.

9.41 En 1985, lorsqu'on a implanté un nouveau système automatisé d'information et imposé de nouvelles contraintes au personnel, la direction a alors accordé peu de priorité au recouvrement des montants remboursables. Entre avril et octobre 1985, la direction du PDME n'a envoyé aucun avis à la direction générale des finances lui demandant de facturer des entreprises. D'autres délais sont survenus touchant les montants remboursables identifiés par le vérificateur du PDME. De plus, la direction du PDME a tardé à répondre lorsque la direction générale des finances lui demandait conseil avant de confier au ministère de la Justice les comptes laissés longtemps en souffrance. Des mesures administratives ont maintenant été prises pour assurer le recouvrement rapide de ces montants.

9.42 Aucun rapport chronologique sur les comptes débiteurs n'a été préparé pour l'examen des administrateurs du programme. Aucun montant irrecouvrable n'a été supprimé des comptes depuis 1978. En février 1986, 25 comptes totalisant 295 440 $ et remontant à 1983 ou avant n'avaient toujours pas été recouvrés. Aucun compte n'a été transmis à la Justice pour recouvrement. Le ministère a, depuis, pris des mesures de recouvrement pour les deux principaux comptes, qui représentent 70 p. 100 du solde susmentionné.

9.43 En mars 1985, 6,3 millions de dollars avaient été récupérés auprès des bénéficiaires du PDME. La direction du PDME a évalué à au moins 11 millions de dollars le total des montants recouvrables. En 1978, 1979 et 1980, le Conseil du Trésor a demandé à la direction du PDME de mettre en place des procédés pour accroître les recouvrements. On a subséquemment fait passer de 1 à 2 p. 100 des ventes déclarées le montant des contributions à rembourser. Toutefois, les méthodes utilisées pour identifier et recouvrer les montants n'ont pas sensiblement changé.

9.44 **Restructuration du programme.** Le PDME a fait l'objet d'examens internes intensifs depuis 1979. Mais ces examens n'ont pas permis de mesurer l'efficacité du programme, et leurs grandes recommandations n'ont pas été appliquées. Le MAE réaménage actuellement les programmes de promotion du commerce et ses représentants nous ont déclaré qu'ils tiendraient compte de nos observations dans leurs plans de réaménagement.

Programme des projets de promotion

9.45 Le Programme des projets de promotion fournit des fonds pour organiser des présentations nationales à des expositions commerciales tenues à l'extérieur du Canada et pour organiser des missions commerciales à l'étranger et au Canada. En 1984-1985, 15,2 millions de dollars ont été budgétisés pour ce programme. Sur ce montant, 8,6 millions de dollars ont été versés au Centre des expositions du gouvernement canadien du ministère des Approvisionnements et Services pour la conception et la construction d'ensembles et la location d'espace aux foires commerciales.

9.46 Les activités du Programme des projets de promotion dans les missions absorbent une part importante des ressources affectées au commerce à l'étranger. On utilise un processus raisonnable de planification et d'exécution du programme, mais l'efficacité à long terme des kiosques d'information du gouvernement canadien dans les foires commerciales n'a pas été évaluée par le ministère. De plus, le MAE n'applique pas des critères uniformes dans la sélection des firmes qui participent à ces foires. Bien que certains objectifs soient établis pour chaque salon commercial, le ministère ne dispose pas d'importants éléments d'information sur les avantages pour les entreprises canadiennes participantes. Le ministère a déclaré que ces préoccupations seront prises en considération dans le nouveau programme de promotion du commerce.

Acquisition et diffusion de l'information

9.47 La gestion de l'information est un élément fondamental d'une promotion efficace du commerce extérieur. Les méthodes de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information commerciale du ministère des Affaires extérieures exigent des améliorations.

9.48 Les agents commerciaux des missions consacrent une partie importante de leur temps à la collecte, à la structuration et à la diffusion de l'information liée au commerce. Le MAE met à la disposition des missions un système dans lequel toute l'information commerciale est censée être structurée, mais les fichiers de travail des agents commerciaux ne sont pas tous entrés dans le système du ministère.

9.49 Les agents commerciaux dans les missions du MAE sont permutants et sont remplacés périodiquement. Dans ce type de permutation, les dossiers des agents commerciaux sont essentiels pour maintenir la continuité du service fourni aux gens d'affaires. La perte possible d'informations clés accumulées par l'agent pendant son affectation pourrait affaiblir cette continuité. Le ministère n'a aucun procédé écrit pour le transfert des dossiers lorsque les agents sont réaffectés.

9.50 **Statistiques.** Les agents commerciaux de l'administration centrale et des missions reçoivent diverses données de Statistique Canada. Cette information est fournie sous la forme de publications disponibles pour le grand public et de rapports spéciaux demandés par les secteurs géographiques et fonctionnels. Les agents dans les missions obtiennent également des données statistiques de sources locales. Il y a peu d'uniformité ou d'homogénéité dans l'analyse nécessaire à l'utilisation des données statistiques. Le ministère des Affaires extérieures ne produit aucun rapport régulier qui présenterait la situation de l'activité commerciale internationale, la position actuelle du Canada et la contribution du ministère à l'appui d'initiatives sectorielles spécifiques. Cette information est essentielle pour la gestion de la fonction commerciale au plan international. Toutefois, pour répondre à des demandes spécifiques, le ministère peut produire, et produit, ce genre de rapport soit sur une base bilatérale, soit sur une base multilatérale.

9.51 Les agents commerciaux ne reçoivent aucune formation dans l'utilisation des données statistiques pour les aider à identifier les tendances du marché ou des débouchés spécifiques. Le ministère ne prépare aucun rapport statistique périodique ou normalisé à l'intention de l'administration centrale ou d'autres ministères. Les rapports sporadiques préparés par les missions ne contiennent pas toujours les mêmes catégories de renseignements. Ceux qui sont préparés ne sont pas systématiquement revus ou analysés par un groupe central de la statistique, ou envoyés à d'autres agents commerciaux travaillant dans les mêmes secteurs. Il n'existe à l'administration centrale aucun groupe centralisé chargé de gérer l'information statistique. Par conséquent, l'information n'est pas utilisée au mieux pour prévoir les tendances et préparer des plans d'action pour les activités liées au commerce.

9.52 Le ministère des Affaires extérieures devrait confier à un centre de responsabilité précis la responsabilité d'établir et d'appliquer des politiques pour la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information commerciale.

Commentaire du ministère : Nous effectuons présentement une évaluation des services de communication de l'information commerciale; nous examinerons la suite à donner à la présente recommandation une fois connus les résultats de cette évaluation.

9.53 Stratégies sectorielles. Un aspect très important du rôle d'information joué par le ministère des Affaires extérieures à l'appui de la promotion du commerce consiste à fournir des fonds et du personnel pour aider à développer des stratégies de commercialisation de produits spécifiques sur des marchés étrangers nettement identifiés. Nous avons examiné les efforts tentés par le ministère pour soutenir la commercialisation de nos produits du porc au Japon afin de mieux comprendre les relations entre les divers intervenants sur un marché étranger donné.

9.54 Nous avons aussi discuté avec les agents dans les missions, des secteurs les plus importants pour les exportations canadiennes dans leur région ainsi que de leurs efforts pour établir des stratégies de commercialisation. Dans presque tous les cas, les agents s'efforçaient d'établir des stratégies pour leurs secteurs; toutefois, le ministère ne leur a pas toujours fourni les orientations nécessaires pour assurer la qualité de ces études. Les agents ont mentionné la nécessité d'obtenir des orientations sur le contenu et les apports de la part de l'administration centrale, d'autres ministères fédéraux et des experts dans le domaine. De plus, les agents dans les missions sont engagés dans bien d'autres activités plus prioritaires que la préparation de stratégies sectorielles. Ainsi, plusieurs de ces initiatives ne se traduisent pas dans des plans d'action qui aideraient les entreprises canadiennes.

Étude de cas - Commercialisation des produits du porc au Japon

9.55 Le marché japonais pour les produits canadiens du porc vient au deuxième rang en importance, après les États-Unis. Même si le marché japonais est difficile à pénétrer, le Canada y a connu certains succès. À un moment donné, le Canada avait une part substantielle de ce marché, mais cette part a récemment été sensiblement réduite. Nos exportations de produits du porc au Japon ont chuté, passant de 202 millions de dollars en 1982 à 124 millions de dollars en 1984.

9.56 Il est difficile d'établir clairement la ligne de démarcation entre les responsabilités du gouvernement et de l'industrie au sujet du développement et du maintien des marchés. Ce sont les entreprises en cause qui ont le plus grand enjeu. Toutefois, le gouvernement, par l'intermédiaire du MAE, effectue un certain nombre de tâches pour aider les représentants d'entreprises à développer leurs marchés et pour tenir les gens d'affaires informés de la situation sur le marché. Le ministère n'a aucun contrôle sur les mesures que le secteur privé prendra avec l'information ainsi fournie.

9.57 Bien que ce secteur commercial ait été identifié comme une priorité dans la planification de la mission, notre examen des activités du MAE à l'appui de la commercialisation du porc au Japon a révélé que le Ministère n'avait préparé aucun plan prévoyant le rôle du MEIR et du ministère de l'Agriculture. Ce plan constituerait un cadre approprié pour les contacts à établir et les mesures à prendre par le ministère des Affaires extérieures et les autres ministères.

9.58 Le MAE disposait de renseignements sur la mise en marché du porc, mais n'avait aucun cadre d'action lui permettant d'agir sur la situation. Quoique la mission et l'administration centrale aient effectué quelques démarches précises pour développer ce marché, ces démarches ne s'inscrivaient dans aucun plan d'ensemble de gestion. Étant donné la taille de ce marché, nous croyons qu'un plan de gestion très clair comprenant un cadre d'action constitue un minimum dans une stratégie de défense des intérêts commerciaux canadiens à l'étranger.

9.59 Le ministère des Affaires extérieures devrait élaborer et appliquer un cadre de gestion pour assurer le soutien des secteurs d'exportation importants, aux plans des renseignements sur le marché, de la coordination avec les autres ministères et de la diffusion de stratégies de commercialisation au secteur privé.

Commentaire du ministère : Nous songeons à apporter des modifications à la structure du secteur commercial afin que plus d'attention soit accordée aux secteurs d'exportation les plus importants, ce qui, par conséquent, permettrait d'améliorer la planification et la coordination par secteur spécifique.

Relations opérationnelles

9.60 À l'appui de son rôle de coordination, le MAE considère qu'il est de son mandat d'utiliser les compétences sectorielles et techniques d'autres ministères pour préparer une politique du commerce, recenser les fournisseurs canadiens et préparer des stratégies et plans de commercialisation.

9.61 À la partie III du Budget des dépenses du ministère des Affaires extérieures, on précise que "l'activité d'expansion du commerce extérieur assure le maintien et l'expansion des débouchés pour les biens et services canadiens... L'activité des politiques économiques et commerciales et de l'aide au développement concerne la conception et la mise en oeuvre de politiques visant à protéger et à favoriser les intérêts du Canada dans les domaines économique, commercial et de l'aide... Elle permet au Canada d'harmoniser sa politique dans ces secteurs avec les autres dimensions de sa politique étrangère".

9.62 L'exercice de la fonction commerciale au sein de l'ex-ministère de l'Industrie et du Commerce faisait appel aux ressources des directions sectorielles de ce ministère, lequel maintenait des contacts permanents avec le secteur privé et d'autres ministères. À l'heure actuelle, la plupart des ressources sectorielles se retrouvent au MEIR et dans d'autres ministères fonctionnels. En partie en raison du système de permutation du personnel du service extérieur du MAE, les lignes de communication entre les activités liées au commerce

du MAE et les autres ministères sont difficiles à maintenir. De plus, après les discussions que nous avons eues avec les représentants d'autres ministères, nous croyons qu'il est nécessaire d'exposer plus complètement le partage des responsabilités entre secteurs fonctionnels et géographiques du MAE aux ministères n'appartenant pas au service extérieur.

9.63 On n'est parvenu à aucun consensus entre le MAE et les autres ministères sur les meilleurs moyens, au niveau des opérations, de coopérer en vue de la poursuite de l'expansion du commerce extérieur. Bien que le MAE utilise les compétences des autres ministères, nous n'avons pu trouver de lignes directrices opérationnelles définissant le rôle et la responsabilité des Affaires extérieures en matière de consultation du secteur privé ou d'autres ministères.

9.64 **Tourisme.** Le tourisme est un secteur commercial qui a toujours été géré par Tourisme Canada (MEIR). Avec la réorganisation, la responsabilité du tourisme est maintenant partagée entre le MAE et le MEIR. Tourisme Canada établit la politique globale; le MAE est chargé d'exécuter le programme à l'étranger. Toutefois, il n'existe aucune entente officielle sur le tourisme entre le MEIR et le MAE. Le MAE n'a pas défini la relation entre le programme du tourisme et la fonction commerciale, et n'a conséquemment pas décidé de la priorité exacte que son administration centrale devrait accorder à l'exécution du programme du tourisme. Entre-temps toutefois, le secteur du personnel des Affaires extérieures a remplacé 23 spécialistes canadiens du tourisme et travaillant dans les missions par du personnel recruté sur place, et a réaffecté ces années-personnes à des opérations ne concernant pas le tourisme. Les employés recrutés sur place n'ont reçu aucune formation en bonne et due forme, tel que demandé par Tourisme Canada. Aucun service de l'administration centrale du MAE n'a la responsabilité globale de l'exécution du programme.

9.65 **Matériel de défense.** En ce qui concerne la promotion du matériel de défense à l'étranger, l'accord actuel sur l'allocation du temps et sur les activités que doivent mener les attachés militaires dans les missions à l'appui de la fonction commerciale date de la période de l'ex-ministère de l'Industrie et du Commerce. Étant donné que la direction générale des programmes de défense a été séparée des grands programmes opérationnels pour promouvoir la vente du matériel de défense, par exemple le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense administré par le MEIR, le rôle de promotion du commerce exercé par le MAE ne se jumelle pas correctement, au niveau opérationnel, au travail réalisé par d'autres ministères. Au nombre des autres organismes oeuvrant dans ce secteur spécialisé, mentionnons le ministère de la Défense nationale, la Corporation commerciale canadienne et le ministère des Approvisionnements et Services. Il n'y a aucunes lignes directrices opérationnelles qui aient été signées ou qui soient en cours de négociation entre le ministère des Affaires extérieures et ces autres ministères.

9.66 **Procédés de communication.** Les agents chargés de la fonction commerciale maintiennent ou développent des lignes de communication qui reflètent leurs antécédents et leurs contacts personnels. Selon le système officiel de communication, lorsqu'une question se pose à la mission, l'agent en avise son "point de contact" au secteur géographique de l'administration centrale. Ce responsable de secteur détermine le service sectoriel, le secteur fonctionnel ou le ministère qu'il convient de consulter. Il appartient au secteur

géographique, à sa discrétion, de répondre à la mission, de demander l'avis d'autres secteurs du MAE ou d'autres ministères, d'analyser les incidences de politique de la question ou de préparer un plan d'action sur la question. Cependant, à l'exception du secteur des États-Unis qui possède un grand nombre d'agents non-permutants, les responsables de secteur font partie du personnel permutant du service extérieur et demeurent en moyenne deux ou trois ans dans ce poste. Il est donc nécessaire d'assurer des approches uniformes dans le traitement des questions et de la participation d'experts fonctionnels. Il n'existe pas de lignes directrices précisant les voies de communications sectorielles appropriées, et le ministère n'a procédé à aucun examen en bonne et due forme de ses procédés de communication.

9.67 Le ministère des Affaires extérieures devrait établir des lignes directrices pour les relations opérationnelles avec d'autres ministères qui participent de façon continue à l'élaboration de la politique commerciale et à la promotion du commerce extérieur du Canada.

Commentaire du ministère : Le MAE possède déjà un système permettant de se concentrer sur les points essentiels, a signé plusieurs protocoles d'entente, et a mis sur pied des comités de consultation interministériels afin de coordonner avec d'autres ministères l'application des politiques commerciales et la promotion des produits et services et afin de coordonner l'apport de ces ministères à notre cycle annuel de planification. L'absence d'un cadre officiel et de lignes directrices spécifiques ne réduit en rien la capacité du ministère de régler ces questions dans le cadre de consultations bilatérales. Les modifications que nous nous proposons d'apporter à la structure du secteur commercial (voir notre commentaire sur la recommandation 9.59) visent à favoriser un meilleur dialogue avec les ministères qui ont à s'occuper de secteurs commerciaux précis.

Administration des programmes

Planification et contrôle

9.68 Le ministère des Affaires extérieures a un système structuré de planification établissant clairement le mouvement et le calendrier de transmission de l'information à l'administration centrale. Le ministère a adopté une approche de planification pyramidale. Ses priorités et objectifs sont officiellement établis chaque année et clairement communiqués aux cadres supérieurs et aux directeurs des centres de responsabilité. Les sous-ministres adjoints établissent des objectifs intermédiaires en accord avec les priorités du ministère, et les missions et secteurs mettent en oeuvre des activités et établissent des plans d'action pour les réaliser. Si la conception de base du système est appropriée, nous avons tout de même recensé les problèmes suivants :

- Les instructions et contrôles à l'intérieur du système n'ont pas suffisamment porté sur l'intégralité, la qualité et la valeur de l'information de planification aux divers niveaux opérationnels des activités liées au commerce.

- Le processus de planification n'a pas officiellement envisagé d'autres options d'exécution, au niveau des stratégies ou des opérations, pour tirer le plus

d'avantages possibles de l'allocation des fonds attribués aux activités liées au commerce.

- Il n'existait aucun système de contrôle pour assurer le respect des plans ou pour recueillir des données sur les résultats des diverses activités.

9.69 **Opérations à l'étranger.** Le principal document de planification utilisé pour orienter les activités de programme dans les missions et informer l'administration centrale est la "planification de la mission". Ce document fournit des détails sur l'environnement socio-économique et politique de chaque mission. Il présente les objectifs de programme de la mission et identifie les ressources à y consacrer. Les activités de planification sont officiellement menées une fois par année, bien que les priorités et les objectifs puissent être officieusement révisés en tout temps de l'année.

9.70 La planification de la mission ne réflète pas toute la gamme des tâches effectivement excercées par les agents commerciaux. Ce document n'établit pas de distinction adéquate entre les tâches de nature active et réactive. Il ne contient pas de données esquissant les activités quotidiennes des agents commerciaux pour répondre aux demandes de renseignements et pour aider les représentants d'entreprises (activités qui, de l'avis des agents, absorbent plus de 50 p. 100 de leur temps). Le document laisse supposer que toutes les ressources de la fonction commerciale ne sont consacrées qu'aux seules activités qui y sont prévues. Par conséquent, les activités commerciales prévues dans la planification de la mission ne représentent qu'une partie des fonctions effectivement exercées par les agents commerciaux.

9.71 Les missions pourraient prévoir les aspects routiniers ou réactifs des fonctions des agents commerciaux. Elles pourraient plus particulièrement tenter d'évaluer le nombre des demandes de renseignements, le nombre de visites de gens d'affaires ainsi que ses autres activités quotitidiennes. Ces estimations, conjuguées à des orientations sur le niveau du service à fournir, donneraient aux missions une bonne base pour déterminer les ressources requises pour les activités réactives et celles dont elles disposent pour de nouvelles initiatives.

9.72 En pratique, les activités des missions sont largement influencées par les demandes émanant des gens d'affaires et par les autres exigences de représentation. Dans les missions où la demande est forte et où l'on fait des efforts considérables pour offrir le service de la meilleure qualité, on a peu de temps pour donner suite aux initiatives commerciales proposées dans la planification. Par conséquent, les mêmes initiatives sont proposées chaque année. Ce qui donne une impression incorrecte de la contribution d'une mission aux grands objectifs du commerce. Nous avons par exemple noté qu'une mission avait proposé dans trois planifications consécutives une initiative visant à recenser les débouchés dans le secteur des machines agricoles. L'agent en cause a allégué que presqu'aucune activité n'avait été entreprise dans ce secteur en raison d'autres priorités. Ces données n'étaient pas contenues dans le fichier de planification ou dans la planification de la mission.

9.73 Il n'existe pas à l'admistration centrale de même que dans les missions de procédures pour rapporter jusqu'à quel point on s'est éloigné de la planification de la mission, pour suivre la réalisation des objectifs ou pour faire rapport des progrès réalisés. Le système de planification suppose que les actuels processus d'exécution sont adéquats. La raison d'être de la planification de la mission est de fournir à l'administration centrale des renseignements sur les affectations actuelles et futures des ressources en vue de répondre aux priorités ministérielles. Ce document devrait comprendre une estimation des ressources attribuables à la charge de travail continue ainsi que des nouvelles initiatives et des ressources qu'elles nécessitent. L'information sur cette charge de travail continue ne devrait pas amener une augmentation de la paperasse dans les missions ou à l'administration centrale mais plutôt aboutir à un rapport plus étroit entre les activités et les ressources.

9.74 Au niveau de la mission, le système officiel de planification se limite à la production de la planification de la mission. L'agent responsable d'une activité commerciale précise devrait établir un plan d'action détaillé. Ce plan détaillé devrait être conservé à la mission et servir de base à la révision périodique de la planification de la mission. Toutefois, ces plans détaillés ne sont pas préparés.

9.75 Le nouveau système de suivi des résultats commerciaux constitue une amélioration par rapport aux quatre années précédentes, lorsque le ministère disposait de peu d'information sur la fonction commerciale. Selon ce système, les agents dans la mission inscrivent chaque mois le nombre des activités menées et le pourcentage du temps consacré à chaque type d'activité. À chaque trimestre, les statistiques sont envoyées à l'administration centrale avec un énoncé narratif des réalisations. Du fait que ce système vient tout juste d'être mis en place, il est trop tôt pour connaître l'utilité de ces rapports et pour savoir dans quelle mesure ils règleront les problèmes que nous avons recensés.

9.76 **Planification à l'administration centrale.** Nous avons également constaté des faiblesses dans les éléments opérationnels du système de planification à l'administration centrale. Par exemple, la direction générale des programmes de défense n'a pas de plan opérationnel établissant un classement dans les activités de commercialisation du matériel de défense et lui servant de base pour l'allocation des ressources. Les activités à court terme sont planifiées dans le cadre de l'opération annuelle, mais ce plan, sauf pour une récente initiative de vente de matériel de défense aux États-Unis, n'est pas lié aux objectifs intermédiaires ou à long terme touchant le commerce du matériel de défense. La longue période requise pour le développement et la commercialisation de ces produits fait qu'il est important d'avoir un plan à plus long terme que le plan demandé par les sytèmes de planification du ministère.

9.77 Bien que le ministère ait reçu en 1983 la responsabilité d'exécuter le programme du tourisme aux États-Unis et à l'étranger, la planification centrale du programme de tourisme est demeurée sous l'autorité de Tourisme Canada. Il en résulte que l'administration centrale des Affaires extérieures n'a aucun processus de planification qui combinerait les objectifs du programme de Tourisme Canada avec les objectifs à court et à long terme des activités liées au commerce. Les agents dans les missions ont mentionné que le tourisme était un secteur commercial spécialisé qui devrait être géré dans le contexte global de la fonction commerciale.

9.78 Le ministère des Affaires extérieures devrait s'assurer que le système de planification de la mission contient des renseignements exacts sur la repartition du temps des agents commerciaux entre les activités de nature réactive et les nouvelles initiatives.

Commentaire du ministère : Nous mettons présentement en place un nouveau système de planification et de relevé. Il ne faudrait pas privilégier les données sur les intrants (par exemple, les indicateurs de la charge de travail et la répartition des heures de travail) au détriment des résultats (par exemple, les répercussions sur les échanges commerciaux et autres mesures des résultats) lorsqu'il s'agit d'évaluer l'efficacité des activités des missions dans le secteur commercial.

9.79 Le ministère des Affaires extérieures devrait assurer le suivi des activités entreprises par les agents commerciaux et comparer les résultats obtenus avec les plans et objectifs de la mission. De nouvelles options d'exécution devraient être examinées à la lumière de l'information obtenue.

Commentaire du ministère : (Voir notre commentaire sur la recommandation 9.78).

Méthodes d'évaluation de l'efficacité

9.80 Le ministère n'a pas de pratique adéquate pour mesurer et faire rapport de l'efficacité de la fonction commerciale. Pour la période sous revue, son plan d'évaluation ne prévoyait que des mesures et rapports limités sur l'efficacité. Nombre d'activités commerciales sont menées conjointement avec d'autres ministères. Il n'existe aucun accord ou entente sur la façon dont les activités commerciales seront évaluées, même si les responsabilités sont partagées avec ces autres ministères.

9.81 Le ministère n'a pas complété d'évaluation de l'efficacité pour la plus grande partie des activités liées au commerce. Cela vient en partie d'un manque de données d'exploitation adéquates. Pour corriger cette situation, la direction de l'évaluation a apporté une importante contribution à la conception et à la mise en application d'un système de contrôle des opérations. La plupart des ressources de la direction de l'évaluation qui s'occuppent des activités liées au commerce sont actuellement consacrées à identifier et à recueillir l'information sur les opérations. Les plans de la direction englobent des études d'évaluation des grandes activités de la fonction commerciale.

Traitement électronique des données

9.82 Le MAE s'est doté d'environ une douzaine de différents systèmes automatisés d'information pour la fonction commerciale. Certains de ces systèmes ont été hérités de l'ex-ministère de l'Industrie et du Commerce et d'autres ministères. Pour 1985-1986, le Ministère prévoyait consacrer quelque 11 millions de dollars aux systèmes informatiques; une bonne partie de ce montant est consacrée aux activités liées au commerce.

9.83 Notre examen des systèmes a révélé qu'il y avait peu de compatibilité entre eux. Par exemple, trois nouveaux systèmes de micro-ordinateurs (WIN-Exports, Congrès et voyages de motivation, et Gestion financière des missions) sont conçus par trois équipes différentes qui communiquent peu entre elles. La chose se produit malgré les similarités qui existent entre les trois systèmes et le fait que tous ces systèmes pourraient être exploités sur le même matériel. En conséquence, les missions devront acquérir et maintenir trois types différents de matériel informatique pour pouvoir exploiter les trois systèmes. Si l'un des ordinateurs tombe en panne, il ne sera pas possible d'utiliser le logiciel sur un autre ordinateur au même endroit.

9.84 De plus, chaque système pose des contraintes différentes en termes de télécommunications. Cela est un problème important dans un système de communications ministérielles qui relie 121 missions de par le monde. Nous avons identifié les mêmes lacunes dans le matériel de traitement de texte de l'administration centrale, matériel qui a été acheté chez six fabricants différents. Le manque de compatibilité entraîne une hausse des coûts du matériel, du logiciel, de la formation et du transfert des données.

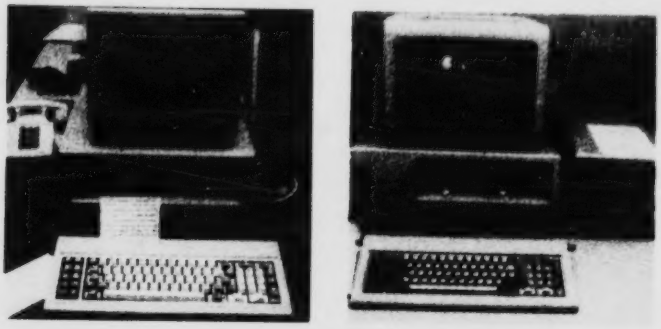
9.85 La situation s'est produite parce que la responsabilité de l'élaboration de systèmes a souvent été confiée au service responsable du programme ou de l'activité en cause. Il y a peu de contrôle central pour s'assurer que les activités de développement de chaque système TED soient menées de façon coordonnée.

9.86 Le ministère des Affaires extérieures devrait exercer un contrôle central du développement des futurs systèmes TED affectés à la fonction commerciale.

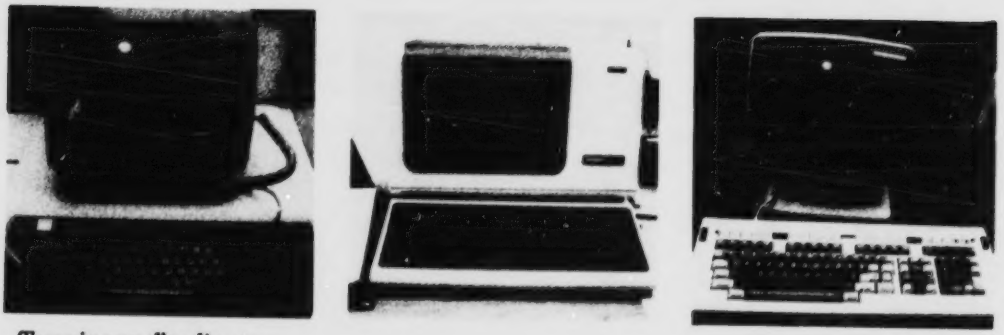
Commentaire du ministère : Le ministère est entièrement d'accord. Au cours des douze derniers mois, diverses mesures ont été prises pour corriger cette situation. Un projet pilote de bureautique, qui vient de se terminer, a connu un grand succès. Nous effectuons présentement de grands travaux de planification dans le but d'arriver à intégrer toutes les activités de mise au point du matériel et des logiciels et à accroître au maximum la compatibilité des systèmes entre eux, systèmes en place et systèmes prévus, non seulement dans le secteur commercial mais dans tous les secteurs du ministère. Ce dernier a également pris des mesures visant à rationaliser la structure du TED. Nous sommes en train de mettre sur pied un Bureau de la gestion de l'information qui, dirigé par un seul directeur général, regroupera les services des conseillers en gestion, les services de bureautique, les services d'élaboration des systèmes informatiques, les télécommunications, la gestion des documents et le traitement de textes. Nous croyons pouvoir ainsi éliminer les problèmes d'organisation du passé et donner une meilleure image de la fonction du TED.

Gestion des ressources humaines

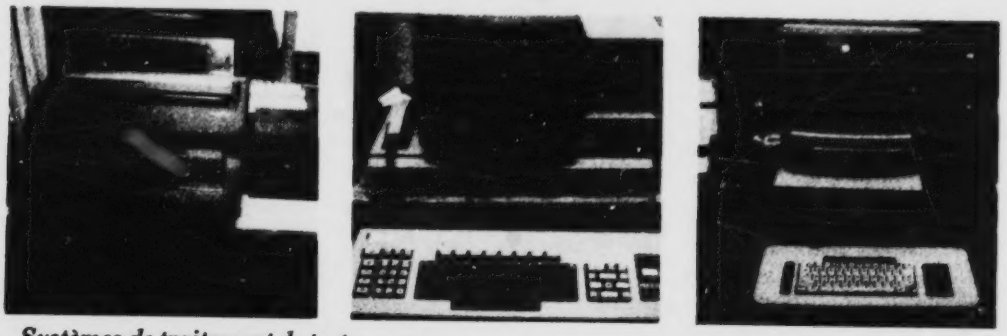
9.87 Aux Affaires extérieures, les gestionnaires hiérarchiques des secteurs géographiques de l'administration centrale et des missions sont chargés de déterminer le nombre de personnes et les compétences qui seront requises pour exécuter la fonction commerciale. Le secteur du personnel est chargé du recrutement, de la formation, de la



Ordinateurs personnels



Terminaux d'ordinateur



Systèmes de traitement de texte

Exemples des nombreux types d'équipement informatique incompatible utilisés pour les systèmes automatisés d'information du ministère (voir les paragraphes 9.84 à 9.85).

promotion et, par le biais du processus d'affectation, du déploiement des agents du service extérieur. Il conseille également les gestionnaires sur les disponibilités en personnel et sur les options de dotation. Afin de fournir des conseils appropriés sur les affectations, le secteur du personnel doit recueillir des renseignements détaillés sur les compétences des personnes, sur les exigences des postes, sur les restrictions sanitaires et sur les conditions de vie liées à chaque affectation. Cela devrait permettre de comparer le nombre des personnes demandées et le nombre des personnes disponibles, et de trouver les personnes ayant les compétences requises par une fonction donnée.

9.88 Comme nous l'avons déjà montré à la pièce 9.2, l'affectation des agents commerciaux ne suit pas le modèle des courants commerciaux. Depuis 1980, nos exportations en Europe ont régressé alors que notre commerce avec les pays de la bordure du Pacifique et avec les États-Unis s'accroissait. Conformément aux initiatives publiquement annoncées par le gouvernement, il y a eu un accroissement constant des effectifs affectés à la région de l'Asie et du Pacifique. Mais, si l'on regarde les quinze dernières années, l'Europe continue de disposer d'un bien plus grand nombre d'agents commerciaux que toute autre région. Cela peut s'expliquer par bien des facteurs comme le nombre des missions, la composition du commerce, les possibilités d'investissement, le commerce des services, etc.

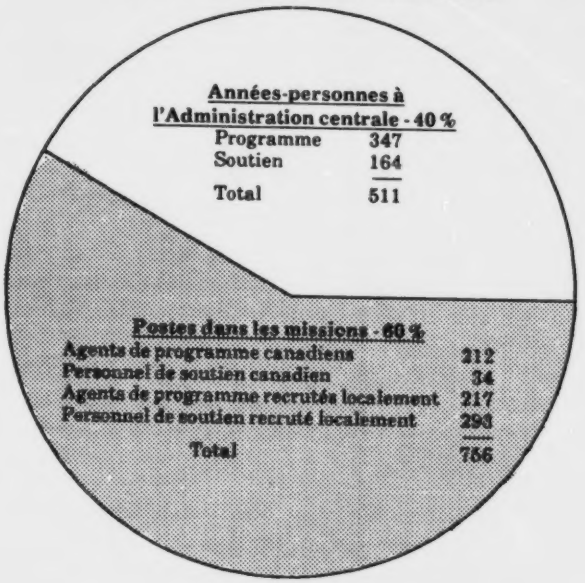
9.89 Le ministère a effectué une révision des services votés pour certaines missions en Europe. Cependant, on ne s'est pas encore servi des leçons tirées de ces examens pour évaluer les ressources employées et celles qui sont nécessaires pour s'acquitter des activités liées au commerce dans les autres missions. Sans une telle évaluation, il est difficile pour le ministère de savoir si les besoins de ressources ont été établis de façon appropriée.

9.90 La pièce 9.3 montre la répartition du personnel affecté au Canada et à l'étranger. Le personnel canadien fait partie du service extérieur permutant. Dans les missions, le ministère embauche du personnel recruté sur place. Ces employés ne font pas partie de la fonction publique canadienne. Le secteur du personnel est chargé de la dotation des postes d'employés canadiens, alors que les missions sont chargées de la dotation des postes comblés par des employés recrutés sur place. Selon l'endroit, un employé permutant peut être affecté à une mission pour une période de deux à quatre ans; cette période peut être prolongée d'une année. Après une affectation, l'employé peut revenir au Canada ou être affecté à une autre mission. Il n'est pas courant de donner plus de deux affectations consécutives dans des missions. De plus, à l'exception des missions où l'apprentissage de la langue est difficile, il est inhabituel qu'un employé soit affecté deux fois à la même mission pendant sa carrière.

9.91 **Planification des ressources humaines.** Les données contenues dans les plans opérationnels ne permettent pas de prévoir les besoins en ressources humaines. Les plans fournissent une estimation du nombre d'années-personnes requis par niveau, par secteur et par mission; mais ils ne donnent aucune information sur les compétences requises pour exécuter les tâches recensées. Les agents chargés des affectations déterminent le niveau des compétences requises selon leur connaissance de la fonction. Avec des renseignements plus complets sur le travail et les compétences requises, on améliorait le processus en affectant les employés selon leur capacité de s'occuper de tâches données.

Pièce 9.3

RÉPARTITION DU PERSONNEL COMMERCIAL DES AFFAIRES EXTÉRIEURES



9.92 L'information contenue dans le système d'information sur le personnel est limitée aux données de base et aux affectations pour les deux dernières années. Bien qu'il ait été initialement prévu pour le processus d'affectation, le système automatisé d'information sur le personnel n'est pas utilisé par les agents chargés des affectations. Pour fournir une information meilleure et plus à jour sur les employés, ces agents ont entré les données sur un micro-ordinateur. Ces dossiers informatisés ne sont pas encore complets, mais ils ont été utilisés par les agents d'affectation pendant le cycle d'affectation en cours. Le micro-ordinateur est utilisé pour produire une courte liste des candidats potentiels. Dans ce processus, on ne détermine les compétences requises que lorsque la liste courte a été préparée. Par conséquent, il se peut que des candidats mieux qualifiés pour un poste donné ne soient pas envisagés.

9.93 Une fois que la liste courte a été préparée, les étapes subséquentes du processus de sélection sont bien conduites. Les agents chargés des affectations se servent du système d'évaluation du personnel, généralisé dans le ministère, pour s'informer du rendement et discutent des candidats avec les gestionnaires compétents en vue de parvenir à un choix définif.

9.94 **Agents commerciaux recrutés sur place.** Puisque la mission est chargée de doter les postes occupés par des employés recrutés sur place, l'agent d'affectation ne s'occupe pas des compétences de ces employés lorsqu'il affecte du personnel canadien. On suppose

que la mission tient compte des compétences de son personnel recruté sur place lorsqu'elle demande du personnel canadien.

9.95 Dans nombre de missions, il est difficile de distinguer les tâches à accomplir par des agents canadiens (FS-1 et FS-2) des tâches confiées aux agents commerciaux recrutés sur place. De plus, il se peut que des employés recrutés sur place aient des compétences spécialisées qui n'ont pas besoin d'être dédoublées par des agents canadiens. Toutefois, des considérations de sécurité, de conflits d'intérêt et des facteurs d'accès aux fonctionnaires des gouvernements locaux limitent la mesure dans laquelle des agents commerciaux recrutés sur place peuvent être substitués aux agents canadiens. Comme le montre la pièce 9.4, le coût du maintien d'un agent canadien est sensiblement plus élevé que le coût du maintien d'un agent recruté sur place. Ce coût peut être de 3 à 16 fois plus élevé. Pour tenir dûment compte de l'économie, de la nature des programmes en cause et des possibilités d'expérience pour les agents canadiens, il est important que la mission maintienne un dosage adéquat d'agents canadiens et recrutés sur place. Les gestionnaires n'ont pas de lignes directrices ou d'orientations de politique pour embaucher des agents recrutés sur place plutôt que des agents canadiens.

9.96 **Formation.** Étant donné ses effectifs permutants, le ministère a des besoins uniques en formation. Les employés sont recrutés en tant que généralistes et tendent à acquérir leur compétence sur le tas. Puisqu'une affectation ne dure que de deux à quatre ans et que la nature et la diversité des tâches varient selon l'affectation, il est important d'assurer une formation adéquate de façon à obtenir le niveau de rendement le plus élevé possible. De plus, la permutation des affectations crée des difficultés aux agents lorsqu'il s'agit de maintenir la continuité dans l'exécution des tâches et de se tenir au courant des nouveaux développements. Ils doivent donc être informés des nouvelles pratiques appliquées au ministère et dans l'industrie lorsqu'ils reviennent d'une affectation à l'étranger.

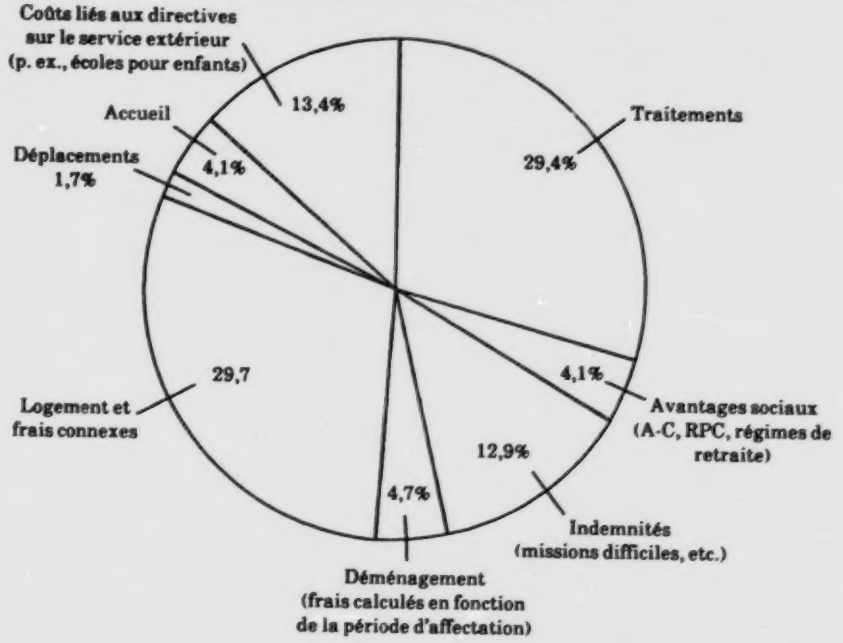
9.97 Certaines tâches des activités liées au commerce nécessitent une connaissance spécialisée d'un secteur ou d'un produit, connaissance que l'on n'attend habituellement pas d'un généraliste. Lorsque la quantité de travail associée à la tâche approche ou dépasse une année-personne, il peut être plus efficient d'utiliser un spécialiste détaché d'un autre ministère que de recourir à un généraliste. À certains endroits, il est traditionnel d'employer des spécialistes comme les conseillers en science et en technologie. Le ministère évalue ses besoins en spécialistes par le biais de l'opération de planification des activités des missions. Ces besoins sont discutés au niveau interministériel, après quoi les détachements sont convenus.

9.98 Mais il se produit des situations où il est nécessaire d'utiliser un généraliste pour une tâche requérant des connaissances spécialisées. Dans ces circonstances, les généralistes doivent recevoir une formation de base dans la spécialisation en cause et dans les pratiques à suivre pour obtenir des avis spécialisés en temps opportun. Cette formation n'est pas toujours fournie. Par exemple, bien que le secteur du matériel de défense soit un domaine spécialisé confié à des postes spécifiques dans les missions, aucune formation spéciale n'est fournie, et le ministère n'a pas recruté récemment de spécialistes de la commercialisation du matériel de défense.

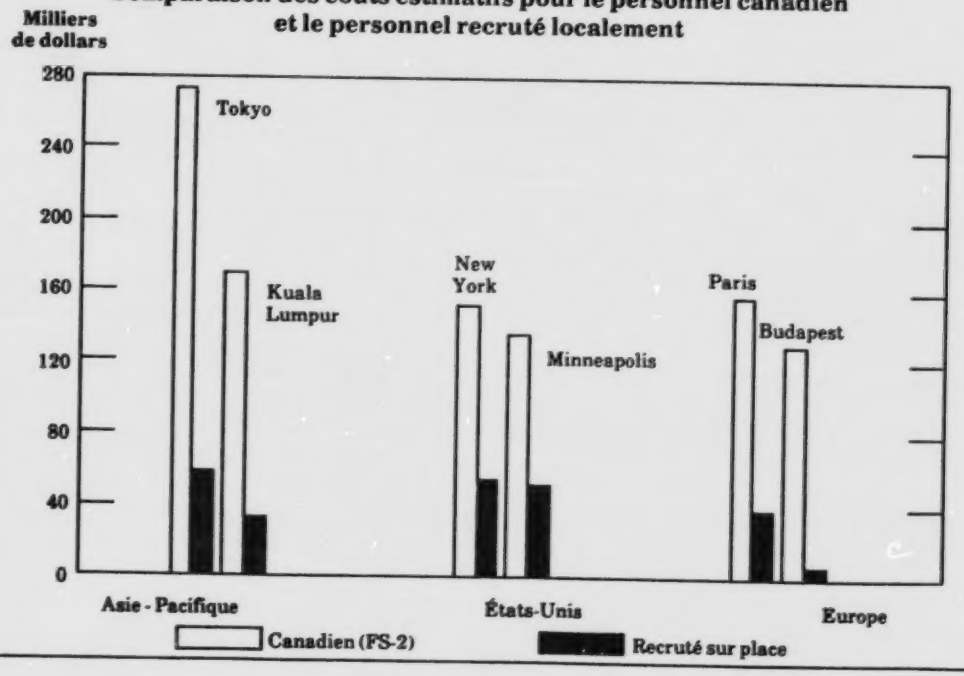
Pièce 9.4

COÛT DE MAINTIEN DU PERSONNEL À L'ÉTRANGER

Répartition approximative du coût de maintien d'un agent supérieur du Service extérieur (FS-2)



Comparaison des coûts estimatifs pour le personnel canadien et le personnel recruté localement



9.99 **Bien que le niveau de la formation fournie par le ministère se soit relevé par suite de la réponse des gestionnaires à une étude des besoins de formation, le besoin global de formation au sein du ministère n'a pas été déterminé. Il faut évaluer les besoins de formation à court et à long terme en fonction des besoins actuels et futurs des opérations. Nous avons relevé certains problèmes qui pourraient être résolus par la formation - dans les pratiques de transfert pendant la période des affectations, dans les pratiques de documentation des missions ainsi que dans la gestion et l'analyse des données commerciales. Bien qu'il y ait une certaine formation avant l'affectation, celle-ci est menée sur une base ponctuelle et sur l'initiative de l'agent affecté. Il n'existe aucune politique globale de la formation à donner avant une affectation à l'étranger. On relève donc d'importantes variations dans les pratiques de travail, ce qui entraîne des manques d'efficience dans les méthodes de transfert des responsabilités et un manque de continuité dans l'approche de problèmes spécifiques.**

9.100 **Le ministère des Affaires extérieures devrait se doter d'une politique claire de la gestion des ressources humaines à l'intention des agents commerciaux, y compris ceux qui sont recrutés sur place. Cette politique devrait traiter de l'utilisation de spécialistes et de la formation de tous les agents.**

Commentaire du ministère : Le MAE a mis au point un plan pluriannuel de gestion des ressources humaines de tous les secteurs, y compris le secteur commercial. Au cours de la dernière année, nous avons apporté des améliorations importantes aux méthodes de sélection et de formation des agents. Le ministère s'efforcera d'accroître le nombre d'affectations fournies par d'autres ministères (le plus grand programme du genre parmi ceux que possèdent les ministères) de manière à obtenir plus de spécialistes. Le MAE prévoit également accroître ses échanges de personnel avec le secteur privé. Nous nous attaquerons à la question de la gestion de la carrière des agents commerciaux qui sont recrutés sur place, compte tenu des contraintes et des possibilités limitées d'avancement, caractéristiques propres à ce groupe de personnes. Le MAE, en outre, a amélioré la formation donnée aux agents commerciaux et veut accroître la fréquence des tournées de familiarisation avec les régions du Canada, dans les limites de son budget évidemment.

9.101 **Le ministère des Affaires extérieures devrait se doter de systèmes d'information qui facilitent, pendant le processus d'affectations, le repérage des employés les mieux qualifiés pour exercer une tâche donnée.**

Commentaire du ministère : Nous sommes en train de perfectionner les systèmes d'information afin qu'il soit possible de faire un rapprochement plus complet entre les exigences des postes et les compétences des employés.

Recouvrement des coûts

9.102 **Certains services sont offerts par les agents commerciaux en réponse à des demandes spécifiques d'entreprises qui recherchent une aide pour pénétrer un marché étranger. Ces services, dont le maintien est onéreux, ne sont offerts par aucune autre source. Le Guide de l'administration financière précise que " ... les services au public .... sont des services d'importance publique rendus par le gouvernement aux particuliers ou à des**

groupes de particuliers, à leur demande ou en raison de leurs activités ... comme ces services sont ordinairement à la disposition d'un particulier ou de groupes de particuliers bien distincts, ceux qui en bénéficient devraient en assumer les frais". À une exception près, on ne demande rien pour les services fournis aux personnes ou aux entreprises. Cette exception concerne les décaissements directs pour obtenir des rapports financiers publics touchant certaines entreprises, à la demande du représentant d'une entreprise canadienne.

9.103 Pour illustrer le coût du personnel à l'étranger, nous avons préparé la pièce 9.4 qui présente, pour les trois principales régions, les coûts maxima et minima du maintien dans une mission d'un agent canadien par rapport au coût du maintien d'un agent recruté sur place par la même mission. Ces coûts sont fondés sur un modèle interministériel d'établissement des coûts qui englobe les traitements, les avantages sociaux, les indemnités du service extérieur, les frais d'hospitalité ainsi que les coûts de déplacement et de logement. Tokyo est la mission où le coût est le plus élevé pour maintenir un agent canadien soit 274 515 $ par année alors que Quito est la moins chère avec 128 420 $. Les traitements ainsi que les avantages et indemnités usuels consentis aux agents restent constants; ce sont les coûts locaux qui varient entre les missions, et notamment le coût du logement. Le graphique circulaire en 9.4 montre la répartition approximative des coûts des agents canadiens affectés à l'étranger.

9.104 Les agents canadiens et affectés dans les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats généraux sont bien placés pour entretenir d'importants contacts avec les gens d'affaires et les représentants gouvernementaux à l'étranger. Mais il y a des risques que ces contacts ne soient pas utilisés de la façon la plus efficace en raison du grand nombre de services que l'on attend d'eux. Étant donné qu'il est important que les entreprises soient bien préparées pour aborder un marché extérieur et étant donné les ressources limitées dont on dispose pour les activités liées au commerce à l'étranger, le recouvrement partiel des coûts pourrait être considéré comme un moyen d'imposer plus de rigueur aux personnes ou aux organisations qui réclament les services d'une ambassade, par exemple lorsque l'on demande des études de marché approfondies ou que le nombre de visites à une ambassade dépasse un niveau de service raisonnable. La charge de travail des agents commerciaux des missions pourrait être encore réduite si les représentants d'entreprises utilisaient les bureaux régionaux du MEIR comme point de contact initial avant d'aborder les marchés extérieurs et de contacter les services plus spécialisés des ambassades.

9.105 Le travail des missions est important pour l'expansion du commerce canadien dans le monde. La demande de ces services est élevée et va probablement s'accroître dans les années à venir. Étant donné la forte composante de main-d'oeuvre dans plusieurs des services fournis par les missions, la nécessité de maintenir la qualité des conseils et des renseignements fournis ainsi que la nécessité de maintenir un haut niveau de professionnalisme, nous sommes d'avis que la valeur et la demande de ces services permettent d'admettre, et justifieraient, une certaine mesure de recouvrement des coûts. C'est une pratique qui a été utilisée par d'autres pays pour l'exécution de leurs programmes commerciaux à l'étranger.

9.106 Le ministère des Affaires extérieures devrait examiner la fonction commerciale dans une optique de recouvrement des coûts et présenter des recommandations appropriées au gouvernement.

<u>Commentaire du ministère :</u> Nous songeons à accroître le volume du recouvrement des coûts dans le cadre du programme des projets de promotion. Le MAE recouvre également auprès des entreprises participantes une partie des coûts des brochures publiées sur les divers secteurs. Le ministère continuera d'essayer de repérer d'autres possibilités de recouvrement des coûts, lorsque cela est possible et ne ferait pas obstacle aux activités de mise en marché des petits exportateurs ou des exportateurs débutants.

External Affairs Canada
Associate Under-Secretary

Affaires extérieures Canada
Sous-secrétaire associé

Le 21 août 1986

Monsieur Kenneth M. Dye
Vérificateur général du Canada
Bureau du vérificateur général
du Canada
240, rue Sparks
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Monsieur,

Je vous écris concernant votre rapport de vérification de la fonction commerciale du ministère des Affaires extérieures. J'aimerais en profiter pour mentionner certains points généraux sur le rapport qui ne transparaissent pas dans les réponses détaillées.

J'aimerais d'abord mentionner que le Ministère a apprécié la façon dont la vérification a été menée et qu'il s'est réjoui des nombreuses possibilités qui lui ont été données de discuter du rapport avec votre personnel.

Ma principale préoccupation est que l'insistance mise dans le rapport sur les processus et les pratiques ne va pas vraiment au coeur du vrai problème, qui est l'efficacité du Ministère aux plans de la politique commerciale et de la promotion du commerce. En ce qui concerne la performance du Ministère, vos vérificateurs ont été beaucoup plus francs et positifs dans leurs discussions que dans leur rapport. Ils semblent partager les vues des clients du programme comercial concernant le haut niveau d'efficacité de nos agents commerciaux à l'étranger, et ils ont reconnu les progrès très réels obtenus par le programme commercial dans les deux dernières années aux plans de la planification, du contrôle et de la préparation des rapports. Nous aurions aimé que certaines de ces observations se reflètent dans le rapport officiel.

Je m'attendais à ce que le rapport reflète mieux l'actuelle situation des ressources du gouvernement. Nous nous efforçons, avec d'autres, de faire mieux avec moins et, par voie de conséquence, sommes extrêmement sensibles à une gestion prudente de nos ressources commerciales. Des réductions ont été effectuées pour appuyer le programme de restrictions du gouvernement. Des redéploiements d'effectifs sont venu favoriser les activités et les régions commerciales hautement prioritaires.

.../2

125 promenade Sussex Drive
Ottawa, K1A 0G2

De nombreuses initiatives nouvelles ont été entreprises. Ces mesures m'ont forcé ainsi que mes collègues à examiner continuellement et en détail les ressources commerciales du Ministère, alors que votre rapport laisse nettement entendre que nous sommes en quelque sorte incapables de justifier le bien-fondé de nos demandes de ressources (9.90).

Le rapport met beaucoup l'accent sur la nécessité de nouvelles orientations et de nouveaux cadres pour régir les relations opérationnelles interministérielles et pour contrôler les services commerciaux offerts par les missions à l'étranger. Je ne suis pas convaincu que nous devrions exiger d'autres rapports pour contrôler le programme commercial. Il y a peu de preuves que cela complémenterait utilement l'expérience, le bon jugement et la compétence des agents du programme commercial, et votre rapport ne jette pas de lumière sur les résultats supplémentaires qui seraient obtenus ou sur les lacunes qui seraient corrigées par l'introduction de nouvelles structures administratives. Je dois également me préoccuper des coûts administratifs, en temps et en ressource, que supposeraient des ajouts à l'actuelle structure ministérielle d'orientations et de cadres de coordination, étant donné surtout que votre rapport ne mentionne pas que ces lacunes présumées réduisent de quelque façon l'efficacité du programme.

En résumé, le rapport semble être dominé par l'hypothèse voulant qu'une bonne gestion signifie nécessairement une plus grande quantification des activités et des intrants de programme. Nous procédons à des ajustements et continuerons à le faire pour assurer que nos activités de promotion du commerce et d'élaboration de la politique commerciale continuent de servir les producteurs canadiens et les intérêts du Canada. Plusieurs recommandations du rapport sont déjà en train d'être appliquées. Mais mes collègues et moi croyons que nos grands systèmes de planification et de quantification sont adéquats et qu'il faut maintenant nous concentrer plutôt sur les résultats et extrants du programme. Le véritable défi posé à la gestion de ce Ministère est maintenant d'assurer le triomphe du produit sur le processus.

Veuillez agréer, Monsieur le Vérificateur général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

D.H. Burney

LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS
LES PÊCHES DANS LE PACIFIQUE ET EN EAUX DOUCES

LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS
LES PÊCHES DANS LE PACIFIQUE ET EN EAUX DOUCES

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	10.1
L'approche de vérification : remonter à la source	10.3
Le contexte des pêches dans le Pacifique	10.9
Les défis qui se posent à la gestion	10.12
Une évaluation globale de la région du Pacifique	10.14
Le cadre de la réglementation concernant les pêches dans le Pacifique	
Les problèmes qu'engendrent les pêches dans le Pacifique	10.18
La gestion d'une ressource de propriété commune et le problème de la surcapacité d'exploitation	10.22
Les pêches dans le Pacifique : des dépenses importantes par rapport à un rendement minime	10.26
Les exigences de gestion relatives aux pêches dans le Pacifique	10.31
Les mesures prises par le ministère	10.33
Les secteurs que le ministère devrait étudier	10.36
La gestion des pêches : le saumon et le hareng	10.48
La gestion de la pêche au saumon	10.50
Données scientifiques	10.57
L'économie et l'efficience de la gestion pendant la saison de pêche au saumon	10.63
La planification d'une saison de pêche	10.79
La gestion de la pêche au hareng	10.84
Le Programme de mise en valeur des salmonidés (PMVS)	
Données de base	10.88
Les réalisations du programme	10.92
Les questions courantes au sujet des coûts et avantages du PMVS	10.93
Le recouvrement des coûts	10.97
La gestion des ressources régionales	10.100
La planification et la budgétisation	10.101
La passation de marchés	10.105
La gestion des stocks et du matériel	10.109
L'informatique	10.112
Les heures supplémentaires	10.116
La délivrance de permis : recouvrement des coûts	10.119
Conclusions et recommandations	10.122

	Paragraphe
La région intérieure	
Données de base	10.126
La gestion de la pêche en eaux douces	10.127
Les ports de plaisance	10.130

Pièces

10.1 L'utilisation des ressources dans la région du Pacifique
10.2 Le cadre opérationnel du ministère des Pêches et des Océans dans la région du Pacifique
10.3 Les zones de migration et de frai du saumon du Pacifique
10.4 Le cycle de gestion des ressources en saumon
10.5 Ouverture et fermeture d'une saison particulière de pêche au saumon

10

LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS
LES PÊCHES DANS LE PACIFIQUE ET EN EAUX DOUCES

Introduction

10.1 Le ministère des Pêches et des Océans assume les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de pêche dans les eaux côtières et intérieures. Son principal objectif consiste à protéger et à conserver le poisson. Il assure également une gestion et une réglementation efficaces des pêches afin d'en tirer des avantages économiques et sociaux durables.

10.2 Nous effectuons la vérification de l'optimisation des ressources du ministère des Pêches et des Océans en deux phases. La première a porté sur les pêches dans le Pacifique et la deuxième, dont les résultats seront inclus dans le Rapport de 1988, sera axée sur les pêches dans l'Atlantique. En 1985-1986, le ministère a consacré plus de 80 p. 100 de son budget total (643 millions de dollars) à ces deux secteurs d'activité. Au cours de cette première phase, nous avons également examiné les ententes conclues entre le ministère et certaines provinces, en vue de la délégation de certains pouvoirs de gestion des pêches en eaux douces.

L'approche de vérification : remonter à la source

10.3 Notre vérification de la région du Pacifique a porté sur la plus importante activité opérationnelle de cette région : la gestion des pêches. Notre principal objectif consistait à examiner de quelle façon le ministère s'y prend pour assurer la gestion des pêches au stade où les décisions importantes sont prises : en remontant à la source, c'est-à-dire aux pêcheurs.

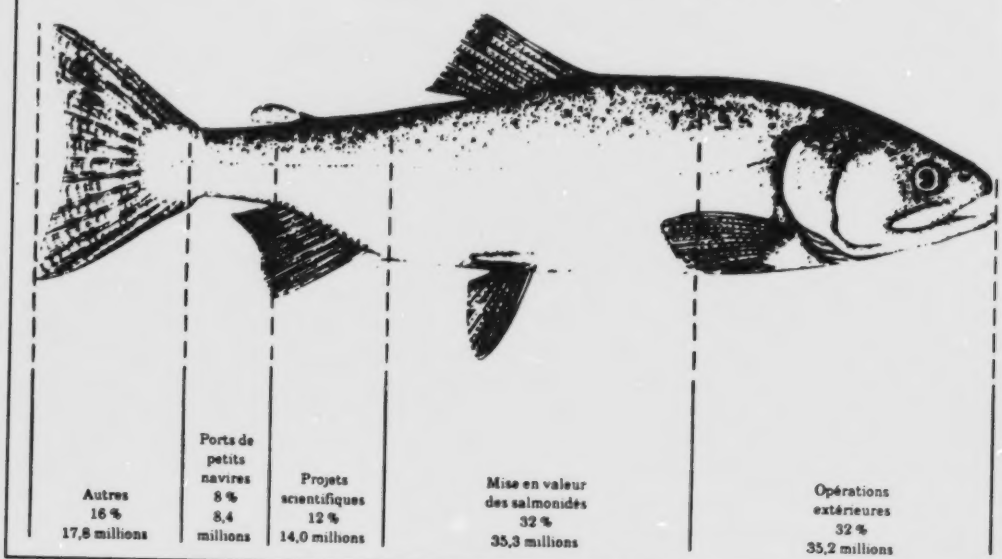
10.4 Nous nous sommes attardés à la gestion des deux plus importantes espèces du Pacifique : le saumon et le hareng, qui représentent environ 80 p. 100 de la valeur totale des pêches. Nous avons vérifié quatre grands secteurs.

10.5 En premier lieu, les pêches dans le Pacifique ont connu à intervalles réguliers de graves problèmes financiers ces 30 dernières années, et le ministère a éprouvé beaucoup de difficultés à limiter les prises de façon à protéger les stocks de poisson. Nous avons donc examiné la réglementation concernant les pêches dans le Pacifique et, plus précisément, les mesures prises par le ministère et par le gouvernement fédéral dans le but d'améliorer la gestion des pêches.

10.6 En deuxième lieu, une grande partie des dépenses engagées par le ministère servent à la gestion des pêches durant la saison, ou aux opérations extérieures. Il s'agit là du pivot des activités quotidiennes de la région. Nous avons examiné la qualité de l'information mise à la disposition des gestionnaires régionaux pour les aider à déterminer qui devrait pêcher, quels lieux de pêche, ainsi que la durée de la pêche. Nous avons également vérifié si cette activité était menée de façon économique et efficiente.

Pièce 10.1

PÊCHES ET OCÉANS
UTILISATION DES RESSOURCES
DANS LA RÉGION DU PACIFIQUE



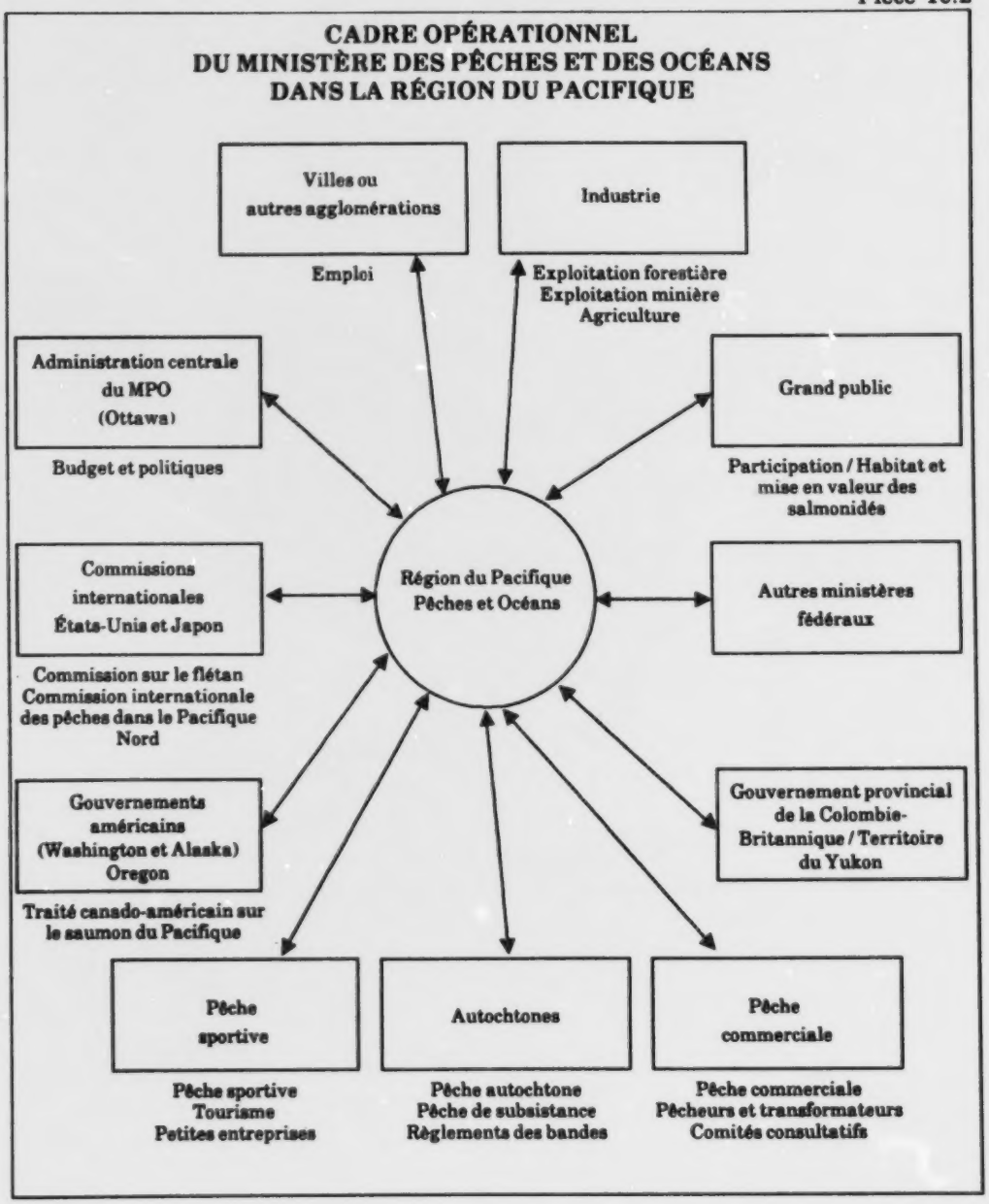
10.7 En troisième lieu, le Programme de mise en valeur des salmonidés, d'une importance capitale pour les pêches dans le Pacifique, a entraîné, ces neuf dernières années, des dépenses de l'ordre de 250 millions de dollars en vue de refaire les stocks de saumon et d'améliorer ou de protéger l'habitat du saumon. Nous avons examiné de quelle façon la région procède pour contrôler l'efficacité de ce programme et quels progrès elle a accomplis, lorsqu'il s'agit de recouvrer les coûts.

10.8 En quatrième lieu, dans le but de déterminer comment la région s'y prenait pour gérer son budget total de plus de 110 millions de dollars et de 1 306 années-personnes pour 1985-1986 en vue de s'acquitter de ses tâches opérationnelles, nous avons vérifié son système de planification et de budgétisation ainsi que les méthodes de gestion de ses divers services d'administration et de soutien technique.

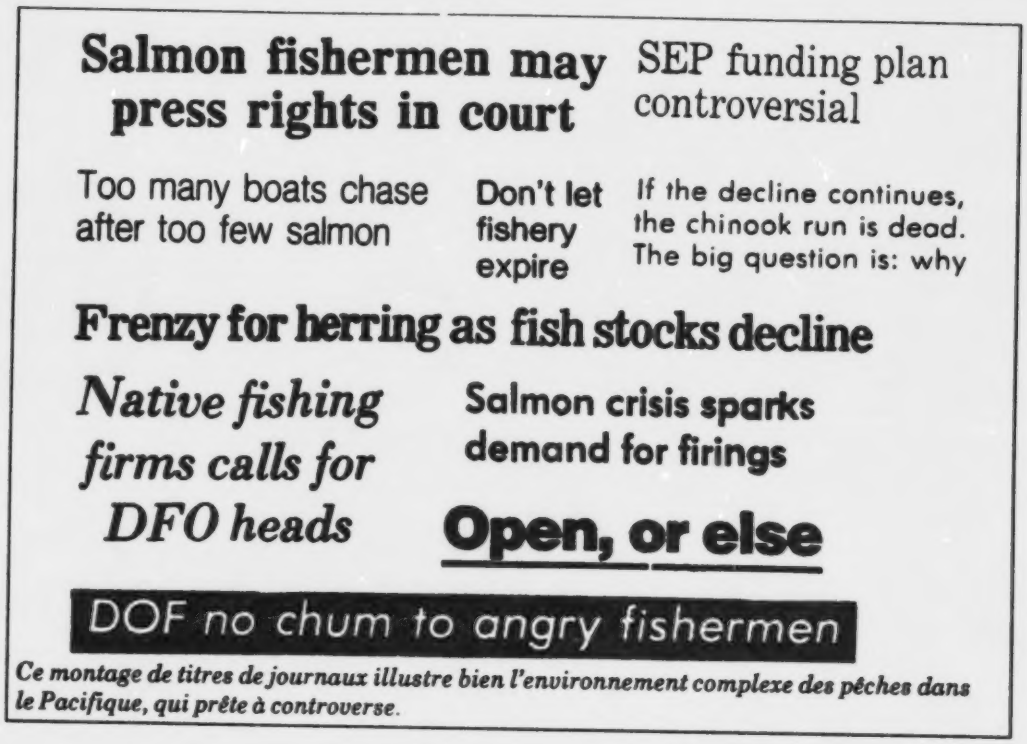
Le contexte des pêches dans le Pacifique

10.9 Dans la région du Pacifique, cela est connu, de nombreux groupes de pêcheurs se disputent une ressource qui se raréfie. Il s'agit d'un environnement complexe où l'on retrouve des amateurs et des professionnels qui demande leur part de la ressource, des autochtones qui pêchent le saumon et le hareng depuis toujours, ainsi que diverses autres parties, y compris des communautés locales et des industries. La région doit également coordonner ses activités avec celles de divers autres ministères, notamment ceux des Affaires indiennes et du Nord canadien, des Transports (Garde côtière) et de l'Environnement. Par ailleurs, elle doit collaborer avec le gouvernement de la Colombie-Britannique et avec les gouvernements d'autres pays.

Pièce 10.2



10.10 Pour assurer la gestion des pêches, la région a mis sur pied des processus et comités consultatifs de juridiction locale, régionale et internationale. Certains de ces comités s'occupent de zones de pêche bien précises, comme la côte sud, la côte centrale et la rivière Skeena. Par ailleurs, un comité consultatif conseille le ministre sur toute une gamme de questions, notamment la répartition globale de la prise entre les divers groupes de pêcheurs du Pacifique. Ce comité se veut, dans l'ensemble, assez représentatif des groupes de pêcheurs du Pacifique.



Ce montage de titres de journaux illustre bien l'environnement complexe des pêches dans le Pacifique, qui prête à controverse.

10.11 Comme il est difficile d'en arriver à une entente sur les revendications de la part de divers groupes de pêcheurs commerciaux, et de la part des pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones, la haute direction doit consacrer énormément de temps au choix d'une méthode de gestion appliquée à chaque saison de pêche. Dans le but de faire la juste part entre les intérêts des autochtones et les responsabilités du ministère en ce qui a trait à la gestion des pêches, le ministère essaie de plus en plus de gérer des stocks conjointement avec certaines bandes indiennes.

Les défis qui se posent à la gestion

10.12 La région du Pacifique se trouve devant de nombreux défis à relever, notamment :

- la situation économique précaire de l'industrie de la pêche – surcapacité de la flotte, dettes élevées, revenus incertains;
- le renversement du déclin graduel des stocks de poisson et l'atteinte d'un taux optimal de remonte réelle, c'est-à-dire le nombre maximal de saumons qui se rendent dans la zone de frai;
- la répartition du poisson entre les divers groupes de pêcheurs (pêche commerciale, sportive et autochtone);

- le respect des demandes et des besoins des autochtones au moment de la répartition et de la gestion des stocks de poisson sur les réserves indiennes ou près de celles-ci;

- la conciliation des clauses du Traité canado-américain sur le saumon du Pacifique, qui prévoit une entente au sujet de la remise en état des stocks, de la conservation, de l'échange d'information et de la mise en application;

- l'affermissement de la gestion malgré les restrictions et coupures imposées par le gouvernement, tout en répondant aux nouvelles demandes en matière de ressources.

10.13 Bon nombre de ces problèmes portent sur les relations entre le ministère et ses divers clients. Comme il est très difficile d'obtenir un consensus au sujet des règlements en matière de pêcheries, et de répartition des prises entre les divers groupes de pêcheurs, le ministre doit, très souvent, participer activement à l'élaboration de politiques et ententes, ainsi qu'à l'établissement de priorités. Ces dernières années, la région a vu défiler nombre de ministres, sous-ministres et directeurs régionaux et elle a assisté à toute une série de modifications au plan organisationnel, tant au bureau régional qu'à l'administration centrale. Or, toutes ces modifications ont amené une certaine instabilité, d'où la difficulté de respecter les priorités, d'instaurer des modifications à la politique et d'apporter des améliorations au plan de la gestion.

Une évaluation globale de la région du Pacifique

10.14 La Région du Pacifique fait actuellement face à deux grands problèmes. En effet, elle doit d'une part améliorer la gestion globale des pêches dans le Pacifique et, d'autre part, gérer ses ressources (humaines, financières et matérielles) de façon plus efficiente et plus économique.

10.15 La gestion et la protection du poisson posent de sérieux défis dans la région du Pacifique. La surcapacité de la flotte de bateaux de pêche, ainsi que le surinvestissement et l'incertitude des revenus pour quelques pêcheurs, a mené les intervenants à exercer des pressions sur le ministère pour qu'il répartisse les prises à leur avantage. Cette situation complique également la gestion des pêches, sans compter qu'elle en augmente considérablement les coûts. En vertu de la réglementation et de la structure opérationnelle qui existent à propos des pêches dans le Pacifique, il n'existe aucun plan ni aucune priorité ou entente qui permette au ministère et à l'ensemble de l'industrie d'éviter les problèmes économiques auxquels ils ont déjà fait face, les demandes accrues en matière de dépenses gouvernementales et le besoin d'obtenir de l'information sur les stocks de poisson de façon à se tenir au fait de l'évolution des pêches.

10.16 Il faut donner crédit à la région pour le travail de gestion des pêches qu'elle a effectué, compte tenu de la complexité de sa tâche. Cependant, pour gérer les pêches, elle se fonde dans une large mesure sur les connaissances et le dévouement de son personnel, plutôt que de mettre au point les méthodes de gestion et de compiler les données nécessaires pour suivre l'évolution de l'industrie et appuyer les gardes-pêche dans leur tâche. Par exemple,

bien que l'objectif principal de la région soit d'éviter la surexploitation, les données essentielles requises à propos des stocks sont insuffisantes.

10.17 Il est nécessaire que la région apporte également des améliorations à sa gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Cette activité implique le besoin d'une meilleure planification et répartition des ressources ainsi qu'une meilleure façon d'acquérir et utiliser le matériel. La région n'exerce aucun contrôle afin de s'assurer que ses ressources sont affectées à des tâches prioritaires ou qu'elles sont gérées de façon économique et efficiente. Elle devrait voir à améliorer considérablement son système global de planification et de budgétisation, ainsi que la gestion des secteurs de dépense comme les bateaux, les moteurs, le matériel de communication, les marchés et les ordinateurs.

Le cadre de la réglementation concernant les pêches dans le Pacifique

Les problèmes qu'engendrent les pêches dans le Pacifique

10.18 Les pêches dans le Pacifique constituent une des ressources halieutiques les plus précieuses sur la scène mondiale. Au cours des 12 dernières années, la valeur de gros annuelle moyenne a été de 253 millions de dollars pour le saumon et d'environ 89 millions de dollars pour le hareng. L'industrie de la pêche emploie environ 20 000 personnes (à temps plein et à temps partiel) dans les secteurs de la pêche proprement dite et du traitement en Colombie-Britannique, et la pêche représente la principale industrie dans plus de 40 agglomérations de la province. Par ailleurs, plus de 400 000 personnes qui détiennent un permis de pêche sportive s'adonnent à la pêche en eaux salées. La pêche sportive attire un nombre important de touristes, et nombreux sont les indiens inscrits de la province (au nombre de 55 000) qui vivent de la pêche ou s'en servent comme moyen de subsistance.

10.19 Au cours des cinq dernières années, diverses commissions ou groupes d'étude importants ont permis de dégager les principaux problèmes au chapitre des pêches dans le Pacifique. L'étude la plus poussée a été menée par M. Peter Pearse, qui a dirigé la Commission sur les pêches dans le Pacifique Nord. Dans son rapport publié en 1982 et intitulé *Pour remonter le courant : Une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique*, il a cerné le problème fondamental : la surabondance de pêcheurs par rapport à la quantité de poisson. Il a également fait remarquer l'absence d'une politique ou d'un plan global qui permettent d'orienter la gestion des pêches dans le Pacifique.

10.20 Dans d'autres études et rapports, on trouve quelques-uns des problèmes décelés par M. Pearse. Ainsi, le Conseil économique du Canada, le Conseil consultatif ministériel des pêches dans le Pacifique, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985) et l'Examen ministériel des dépenses reliées aux programmes (1986) ont appuyé les constatations de M. Pearse.

10.21 Les auteurs de ces rapports ont tous indiqué la nécessité de résoudre quatre problèmes graves dans le domaine des pêches dans le Pacifique :

- la surcapacité d'exploitation,
- la surpêche et la nécessité de remise en état des stocks;
- l'inefficience de la réglementation et de la structure de gestion;
- les problèmes financiers cycliques, notamment les surinvestissements, des revenus incertains et des dettes importantes.

La gestion d'une ressource de propriété commune et le problème de la surcapacité d'exploitation

10.22 L'un des plus importants facteurs qui contribuent au problème de la gestion des pêches dans le Pacifique réside dans le fait que les pêches sont une ressource de propriété commune.

10.23 Contrairement à l'exploitation forestière ou à l'agriculture,où des particuliers ont le droit d'exploiter une ressource dans une région donnée, la pêche se répartit sur des milliers de kilomètres et le poisson est considéré comme une ressource libre ou commune qui peut être exploitée par tout pêcheur qui détient un permis. Il existe généralement des règlements en ce qui concerne le type de bateaux et engins de pêche autorisés, ainsi que les jours et la région où la pêche est permise. Cependant, les pêcheurs commerciaux entrent en concurrence directe afin de prendre autant de poisson que possible dans une région donnée. Dans une situation pareille, les pêcheurs ne sont nullement encouragés à protéger ou à conserver le poisson car ils peuvent être devancés par leurs collègues. C'est pour ces raisons que la réglementation constitue un élément essentiel de l'industrie de la pêche.

10.24 Comme ils exploitent une ressource commune, les pêcheurs investissent énormément d'argent dans leurs bateaux et engins de pêche, afin de demeurer compétitifs. Pour chaque pêcheur, il s'agit là d'une approche rationnelle mais, par rapport à l'ensemble de l'industrie, il s'ensuit un surinvestissement, des revenus incertains, des dettes élevées et une capacité de surexploitation. Dans le but de résoudre ce problème, le Conseil consultatif ministériel proposait, en 1983, un programme de rachat de 100 millions de dollars, financé en partie par les pêcheurs eux-mêmes, afin d'alléger le problème de la surpêche et d'augmenter la remonte réelle vers les zones de frai.

10.25 Ces 15 dernières années, le nombre de bateaux de pêche a été ramené de 6 600 à 4 400. La capacité d'exploitation de la flotte totale a néanmoins monté en flèche grâce à la rénovation des navires actuels ou à des innovations technologiques. Au cours de cette même période, les pêcheurs ont doté leurs bateaux d'équipement très perfectionné dans le but de repérer, de capturer et d'entreposer le poisson. Pour remédier à cette situation, on a réduit considérablement le nombre de jours de pêche pour divers types d'équipement. Ainsi, en 1986, la pêche au hareng a été permise en moyenne 15 heures dans trois régions, et la pêche au saumon n'a été permise que pendant 46 jours civils pour 550 bateaux senneurs.

Depuis l'avènement du tambour hydraulique dans les années 1960, ainsi que d'autres innovations technologiques, un senneur peut maintenant jeter un filet de pêche et le retirer en moins de 20 minutes, jour et nuit. Ceci a grandement accru la capacité d'exploitation de ces bateaux (voir le paragraphe 10.25).

Voici l'un des 550 senneurs qui permettent de prendre chaque année plus de 40 p. 100 des prises totales de saumon (voir le paragraphe 10.25).

Les pêches dans le Pacifique : des dépenses importantes par rapport à un rendement minime

10.26 Selon la plupart des études et rapports sur les pêches dans le Pacifique, les méthodes de gestion et la réglementation en vigueur ne permettent pas d'en tirer tous les avantages escomptés. L'investissement requis de la part des pêcheurs est très élevé par rapport à la valeur de la prise, et le ministère doit débourser plus de 100 millions de dollars pour assurer la gestion et la réglementation opérationnelles des pêches dans le Pacifique.

10.27 Il semble paradoxal que, dans le cas de pêches aussi importantes, ni les pêcheurs ni les contribuables ne tirent les bénéfices auxquels ils seraient en droit de s'attendre. La Commission Pearse a évalué les stocks annuels moyens de poisson qu'on pourrait retrouver dans les océans et autres cours d'eau. Pour mieux situer cette évaluation

dans le contexte économique, nous avons converti ces données biologiques en une valeur de gros en faisant des hypothèses quant à la combinaison des produits et aux prix moyens. D'après nos calculs, l'augmentation annuelle de la valeur de gros pourrait se situer entre 300 et 700 millions de dollars, sans tenir compte des avantages qu'on pourrait éventuellement tirer de la mise en valeur du saumon.

10.28 Voici quelques-unes des raisons pour lesquelles le coût de la gestion des pêches est plutôt élevé alors que le taux de rendement est si faible :

- L'investissement élevé dans la flotte par rapport à la valeur des pêches fait en sorte qu'il devient difficile pour les pêcheurs d'obtenir un rendement suffisant sur leurs revenus de placement et donne lieu à des ennuis financiers en cas de piètres saisons de pêche, de chutes des prix, ou de hausses des taux d'intérêt.

- Comme il fait face à une imposante flotte de bateaux de pêche, le ministère a de la difficulté à contrôler les pêches et à protéger ou à conserver la ressource qu'elles représentent. En raison du fait que la flotte des bateaux de pêche est dotée d'une surcapacité d'exploitation, une journée supplémentaire de pêche peut donner lieu à une surpêche. Il s'ensuit que le risque de surpêche a augmenté considérablement durant la dernière décennie.

- La grande capacité d'exploitation de la flotte et les revenus incertains de certains pêcheurs exercent des pressions considérables pour le processus de répartition (c'est-à-dire les décisions concernant la répartition des prises entre les divers groupes de pêcheurs). Cette activité requiert un très grand nombre de ressources et d'heures de travail par tous les employés du ministère.

10.29 Le problème de la surpêche et du déclin naturel des stocksde poisson est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement a instauré le Programme de mise en valeur des salmonidés, destiné à remettre les stocks en état tout en améliorant l'habitat. Par ailleurs, dans le but de pallier aux demandes accrues en matière de poisson, le ministère a besoin de données plus appropriées et plus opportunes et d'une meilleure surveillance et mise en application des règlements.

10.30 Pour ces raisons, le coût total de la pêche et du traitement (bateaux, essence, salaires, usines de traitement et équipement) ainsi que les dépenses du gouvernement correspondent à peu près à la valeur totale des pêches. Par conséquent, en vertu de la structure de gestion et de la réglementation actuelles, le pêcheur moyen, le gouvernement et le contribuable arrivent à peine à atteindre un seuil de rentabilité.

Les exigences de gestion relatives aux pêches dans le Pacifique

10.31 Comme les problèmes reviennent périodiquement et comme la flotte des bateaux de pêche a une surcapacité d'exploitation, nous nous attendions que le ministère ait :

- établi, de concert avec des représentants de l'industrie de la pêche, une structure ou approche claire et précise pour déterminer de quelle façon il serait

possible de tirer, à court et à long terme, des avantages sociaux et économiques de la pêche;

- élaboré des méthodes de contrôle suffisantes pour permettre de mesurer la croissance de la capacité d'exploitation, et de déterminer les facteurs qui ont contribué à cette augmentation;

- conçu des options ou solutions de rechange dans le but de gérer les pêches de façon plus économique pour le gouvernement.

10.32 Le ministère et la région, comme nous l'exposons plus loin, se doivent d'examiner certaines de ces exigences fondamentales pour la gestion des pêches dans le Pacifique.

Les mesures prises par le ministère

10.33 Pour donner suite au rapport Pearse, le ministère a effectué, en 1983 et 1984, des analyses complètes des problèmes qu'engendrent les pêches dans le Pacifique, et proposé des modifications à la politique et à la législation. Cependant, ces modifications n'ont pas obtenu l'assentiment général et n'ont pas été apportées.

10.34 Mais la région a néanmoins été en mesure d'apporter des modifications importantes au chapitre de la réglementation de la pêche au hareng. Au début des années 1980, la région a institué l'octroi de permis de zone. Cette mesure a eu pour effet d'aider la région à réglementer la pêche au hareng en réduisant le nombre global de bateaux de pêche ainsi que la capacité de prise dans chaque zone de pêche.

10.35 Dans le but d'accroître les stocks de poisson, la région a élaboré des propositions en vue de la phase II du Programme de mise en valeur des salmonidés. Elle a également pris des mesures importantes au cours des deux dernières années en vue de protéger ou de conserver le poisson en élaborant un plan global de gestion de la pêche au saumon et en mettant sur pied un processus d'évaluation des stocks.

Les secteurs que le ministère devrait étudier

10.36 **Priorités et stratégies**. Pour régler certains problèmes cycliques de l'industrie de la pêche, le ministère et le gouvernement doivent élaborer et mettre en oeuvre, de concert avec des membres de l'industrie de la pêche, des plans ou politiques qui permettent de réduire le problème d'exploitation et de rendre la gestion des pêches plus économique.

10.37 S'il est si difficile d'améliorer la gestion des pêches, c'est, entre autres raisons, parce que cette industrie connaît des hauts et des bas. Durant les bonnes années de pêche, comme en 1985 par exemple, les pêcheurs se préoccupent de gagner leur vie et d'acheter du matériel nouveau en vue des années à venir. Ils ne se soucient guère de changements majeurs. Durant les piètres saisons de pêche, les pêcheurs ont tellement d'ennuis financiers

qu'il est difficile de procéder à des changements sans entraîner des augmentations importantes des dépenses gouvernementales, comme c'est le cas des programmes de rachat.

10.38 Comme la gestion des pêches dans le Pacifique nécessite, dans une large mesure, l'appui des membres de l'industrie, les modifications doivent être apportées de façon graduelle. Or, une approche d'adaptation fondée sur des priorités et orientations précises permettrait au ministère et aux pêcheurs de faire face aux changements sans causer de problèmes majeurs.

10.39 Bien que le ministère ait proposé des améliorations aux méthodes de gestion des pêches, il n'a pas donné suite aux principales recommandations du rapport Pearse concernant la rationalisation de la flotte. Le ministère ne dispose d'aucune priorité ou stratégie qui lui permette de régler les problèmes cycliques et fondamentaux des pêches dans le Pacifique, problèmes causés par la fluctuation des stocks et la surcapacité d'exploitation.

10.40 **Contrôle des coûts et des avantages des pêches dans le Pacifique.** La région du Pacifique ne dispose pas de mesures globales indiquant clairement les avantages nets qui découlent des pêches dans le Pacifique. En évaluant et en signalant ces avantages, qui sont quantifiables, ainsi que les coûts de la pêche et de la gestion, le ministère serait dans une meilleure position pour déterminer s'il atteint son objectif qui consiste à maintenir et à augmenter les avantages sociaux et économiques des pêches.

10.41 **La région du Pacifique devrait maintenir et signaler des mesures qui indiquent l'ensemble des avantages économiques et sociaux des pêches dans le Pacifique. Les mesures qui indiquent les avantages nets tirés des pêches (par exemple, la valeur produite par rapport aux coûts de l'industrie et du gouvernement) devraient être publiées périodiquement.**

> *Commentaire du ministère : Recommandation acceptée. En cours. La région a pris les mesures voulues pour mieux faire connaître les avantages économiques et sociaux des pêches dans le Pacifique. Les résultats seront, en général, publiés dans la Partie III du Budget. L'information requise a été colligée et elle apparaîtra dans un nouveau précis d'information des Pêches. On projette actuellement d'exercer chaque année une surveillance sur les coûts et revenus des pêches et sur les coûts et avantages du PMVS, par élément principal de programme. Ces projets et d'autres études et publications mises à jour moins fréquemment permettront de mesurer la valeur par rapport aux coûts.*

10.42 **Dépenses fiscales.** Selon les entrevues que nous avons eues avec des pêcheurs et selon les études mêmes du ministère, un des facteurs qui contribue à accroître la capacité d'exploitation est l'amortissement fiscal accéléré. Cet avantage fiscal permet aux pêcheurs d'amortir le coût total de nouveaux navires ou de nouveau matériel de façon accélérée, sur une période de quatre ans. Les études menées par le ministère montrent que cet avantage fiscal pousse les pêcheurs qui touchent des revenus relativement élevés durant les bonnes saisons de pêche à investir une somme élevée dans du matériel. D'après les données qui sont

disponibles pour 1981 jusqu'à 1983, cet avantage fiscal a donné lieu à des déductions fiscales de l'ordre de 30 millions de dollars par année au chapitre des pêches dans le Pacifique.

10.43 Bien que cet avantage fiscal incite les pêcheurs à élargir leur flotte, le ministère et l'industrie de la pêche soutiennent que la capacité d'exploitation devrait subir une réduction pouvant aller jusqu'à 30 p. 100 par le biais de mesures comme les programmes de rachat. Ces dernières années, le ministère a élaboré diverses façons de traiter l'amortissement fiscal accéléré, et celles-ci nécessiteraient des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu. Or, ces modifications n'ont pas encore été apportées.

10.44 Le ministère et la région du Pacifique devraient examiner et surveiller l'incidence de divers facteurs, notamment l'amortissement fiscal accéléré, sur la capacité d'exploitation des pêcheurs.

Commentaire du ministère : Recommandation acceptée. La région du Pacifique se penche sur cette question depuis avant 1980. Vu que celle-ci entre en conflit avec les politiques d'autres ministères, le MPO n'a pu trouver de solution. La région du Pacifique continuera d'examiner et de surveiller l'incidence de divers facteurs sur la capacité d'exploitation des pêcheurs. Elle continuera de revoir de façon cyclique les facteurs comme l'amortissement fiscal accéléré. Elle a recours à un modèle de simulation des répercussions financières pour évaluer les répercussions qu'apportent les changements dans ces facteurs. Des études, comme celle qui traite des bateaux de pêcheurs à la cuiller, effectuée en 1985-1986, et celle du rendement financier quinquennal de la flotte, entreprise cette année, sont source de données pour le modèle, aux fins d'une plus grande précision et aux fins de tests.

Le premier nouveau rapport sur les facteurs qui touchent la capacité d'exploitation des pêcheurs sera achevé en 1986-1987.

10.45 Information sur la capacité d'exploitation des navires. Nous avons constaté que les données et mesures concernant le lien entre la capacité d'exploitation des navires et les stocks de poisson devaient être améliorées.

10.46 La région dispose de peu d'information au sujet de la capacité d'exploitation de la flotte actuelle. Bien qu'il soit très difficile d'établir des mesures fiables de la capacité d'exploitation étant donné les différences entre la capacité des pêcheurs de prendre du poisson et l'évolution de la technologie, il existe certaines mesures qui peuvent aider la région à accomplir cette tâche. L'une des façons d'améliorer cette information consisterait à procéder à une évaluation du volume ou de la jauge des bateaux plutôt que de leur simple longueur. La région du Pacifique et le Conseil consultatif ministériel ont déjà déterminé la nécessité d'une telle évaluation, mais celle-ci n'a toutefois pas encore été mise en place.

10.47 La région devrait, dans la mesure du possible, établir des indicateurs qui lui permettent de déterminer la capacité excédentaire d'exploitation de la flotte. Elle devrait commencer dès maintenant à procéder à une évaluation de la jauge des navires de la flotte.

Commentaire du ministère : Recommandation acceptée. La proposition a reçu l'appui du MPO et de tous les secteurs de l'industrie de la pêche commerciale. La question de savoir si le gouvernement et/ou l'industrie doivent payer l'évaluation relative à la flotte a entraîné des retards dans la mise en application de la proposition. La région procédera à l'évaluation de la jauge des navires dès que le financement aura été déterminé. Le projet coûtera environ un million de dollars et il faudra environ un an pour le mener à terme. On a dressé un plan de mise en vigueur. La majeure partie du travail sera effectuée par contrat.

La gestion des pêches : le saumon et le hareng

10.48 La réglementation de la pêche au saumon et au hareng constitue la pierre angulaire de la gestion des pêches dans le Pacifique. Dans la région, on parle de "saison de pêche" ("in-season fishery"). Les plus importants aspects en sont la promulgation et l'application des règlements concernant le droit de pêcher - qui peut pêcher, avec quel engin, et à quel moment. Ces activités sont conformes aux objectifs de base du ministère, c'est-à-dire protéger les ressources et tirer des avantages économiques et sociaux de la pêche.

10.49 Nous avons examiné les principales étapes de la gestion de ces pêches : la qualité de l'information actuelle ainsi que l'efficience et la planification de la saison de pêche.

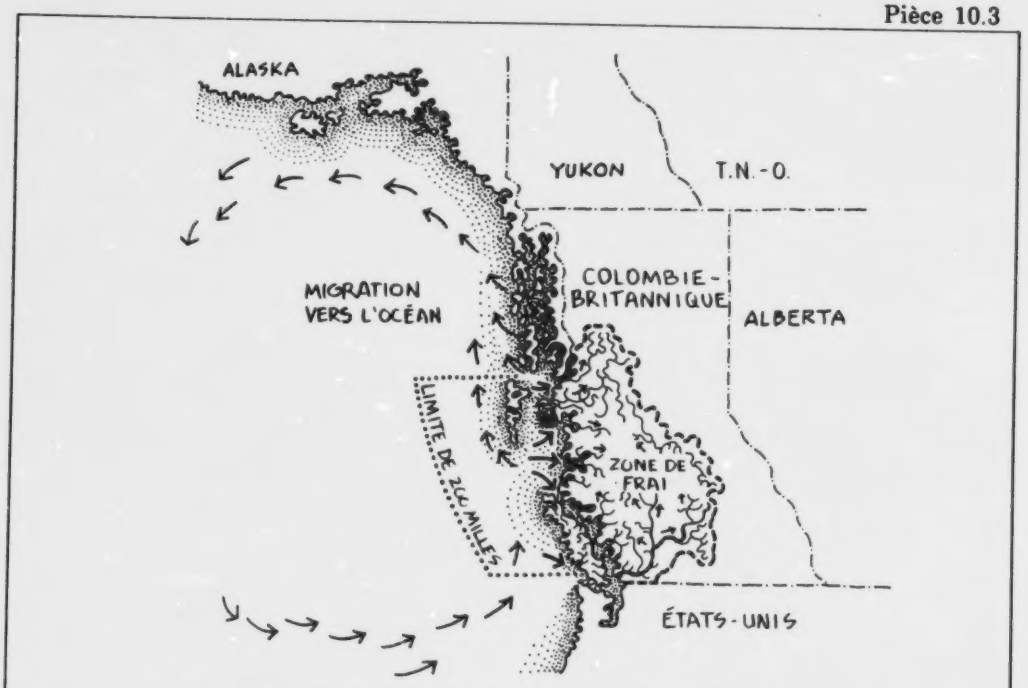
La gestion de la pêche au saumon

10.50 La gestion de la pêche au saumon est fondée sur le cycle de reproduction naturel et sur les périodes de migration du saumon. Or, les cinq espèces qu'on retrouve dans le Pacifique passent la majeure partie de leur vie adulte dans l'océan, puis retournent à des milliers de cours d'eaux douces, aux fins de reproduction (pièce 10.3). C'est durant cette migration ou "remonte" du saumon que les pêcheurs, sportifs, commerciaux et autochtones exploitent cette ressource.

10.51 La gestion des pêches consiste principalement à s'assurer qu'une quantité suffisante de saumons retournent ou "remontent" vers leur zone de frai d'origine, aux fins de la reproduction. Il faut donc fixer un objectif pour ce qui est du nombre de saumons de chaque espèce qui devraient retourner à leur zone de frai.

10.52 La pêche au saumon est gérée à partir de nombreux bureaux de district et de bureaux secondaires de la Colombie-Britannique. Durant la saison de pêche, le superviseur du district fixe les dates de pêche, supervise la mise en application et la cueillette des données, et rencontre des groupes de pêcheurs. Les scientifiques fournissent les données et conseils nécessaires aux superviseurs de district pour les aider à fixer les objectifs de remonte réelle, évaluer la quantité de saumons qui émigreront et à quel moment, et fixer les dates de la saison de pêche.

Pièce 10.3



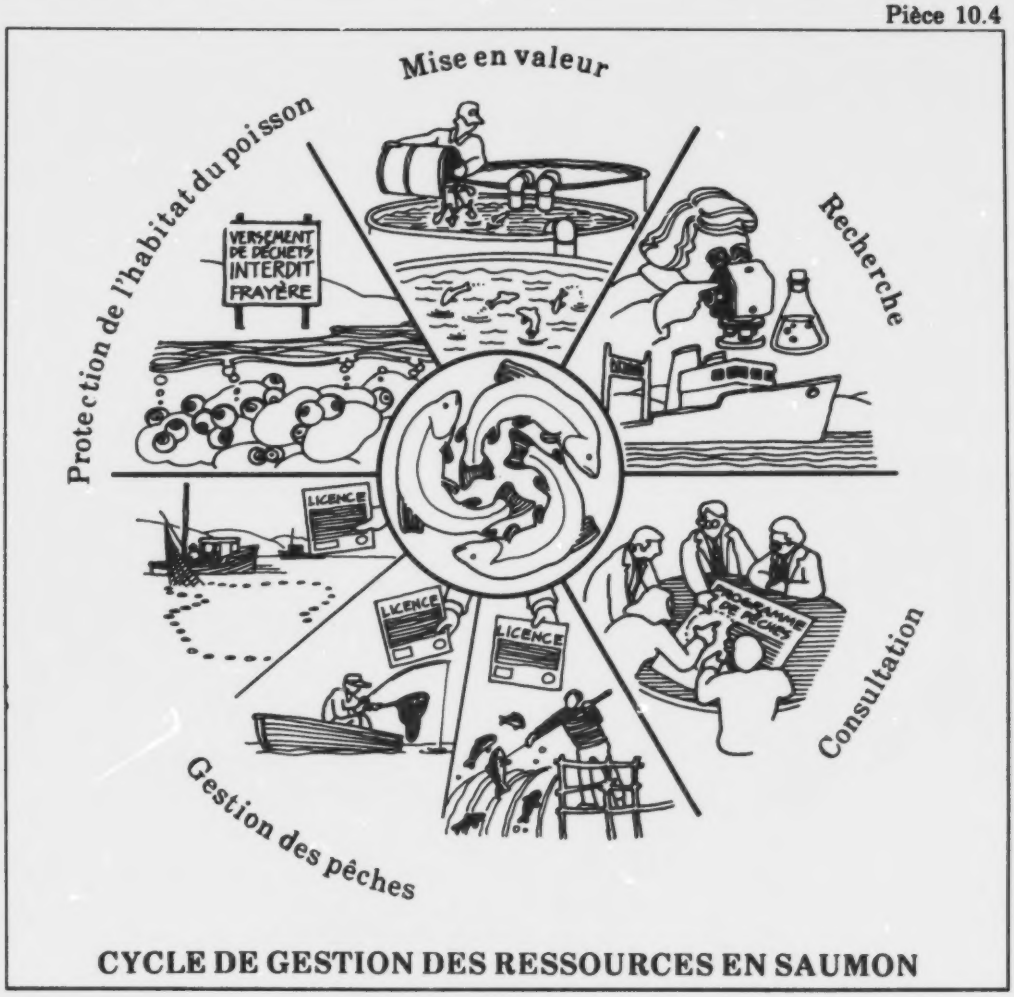
Zones de migration et de frai du saumon du Pacifique

10.53 Outre la gestion de l'ouverture et de la fermeture des pêches, les gardes-pêche sont tenus d'accomplir toute une gamme de tâches qui se rapportent à la gestion de la ressource (voir la pièce 10.4). Ces tâches demandent énormément de temps et de compétences pour élaborer le programme de pêche de l'année suivante avec l'aide des diverses parties intéressées, protéger l'environnement et évaluer les zones de frai.

10.54 Gérer les pêches pendant la saison est une tâche ardue. Les responsables sont appelés à prendre rapidement des décisions qui ont une grande incidence économique pour les pêcheurs ou pour les ressources proprement dites, sans avoir en main toutes les données requises. Ils doivent donc se fonder en grande partie sur leurs connaissances et leur expérience. Ainsi, il est difficile de prévoir le nombre total de saumons qui reviennent et le nombre de ceux qui remontent à leur zone de frai. Durant les périodes de pointe, le simple fait d'autoriser la pêche pendant une ou deux journées peut entraver l'atteinte des objectifs de remonte réelle du saumon. Par conséquent, les gestionnaires des pêches sont souvent appelés à prendre des décisions importantes dans un délai de 24 heures, à l'aide de données sommaires.

10.55 Il importe de noter les relations étroites qui existent entre les gestionnaires des pêches et les groupes de pêcheurs durant une saison de pêche. Les pêcheurs exercent des pressions auprès de la région et du ministre afin que la saison de pêche soit prolongée ou qu'ils soient autorisés à prendre plus de poissons. C'est donc au gestionnaire des pêches qu'il incombe de démontrer que la conservation du saumon risque d'être en péril si la pêche se

Pièce 10.4



CYCLE DE GESTION DES RESSOURCES EN SAUMON

poursuit. Ces dernières années, il est arrivé à plusieurs reprises que des groupes de pêcheurs intentent des poursuites contre le ministère ou occupent ses bureaux en guise de protestation. C'est pourquoi il faut beaucoup de temps aux gestionnaires pour obtenir le consensus des divers groupes de pêcheurs, et pour les tenir au courant de la situation. Les gestionnaires ont donc de la difficulté à consacrer temps et énergie à se préoccuper de l'objectif principal du ministère qui est de protéger et conserver le poisson.

10.56 Dans le cadre de nos visites dans les diverses zones de pêche, nous avons pu nous rendre compte du souci de saine gestion des pêches de la part des gardes-pêche, ainsi que de tous les efforts qu'ils déploient pour communiquer avec les groupes de pêcheurs et pour tenir leurs représentants au courant des décisions prises. Ces agents effectuent un travail difficile et complexe dans un contexte de conflits divers et de mesures de pression.

Pièce 10.5

OUVERTURE ET FERMETURE D'UNE SAISON PARTICULIÈRE DE PÊCHE AU SAUMON

Ouverture - Dimanche, 18 h

- Un garde-pêche local annonce l'ouverture de la saison de pêche à la radio, à l'intention de la flottille de pêche.

- Un autre garde-pêche survole la zone afin d'évaluer le nombre et le type de bateaux.

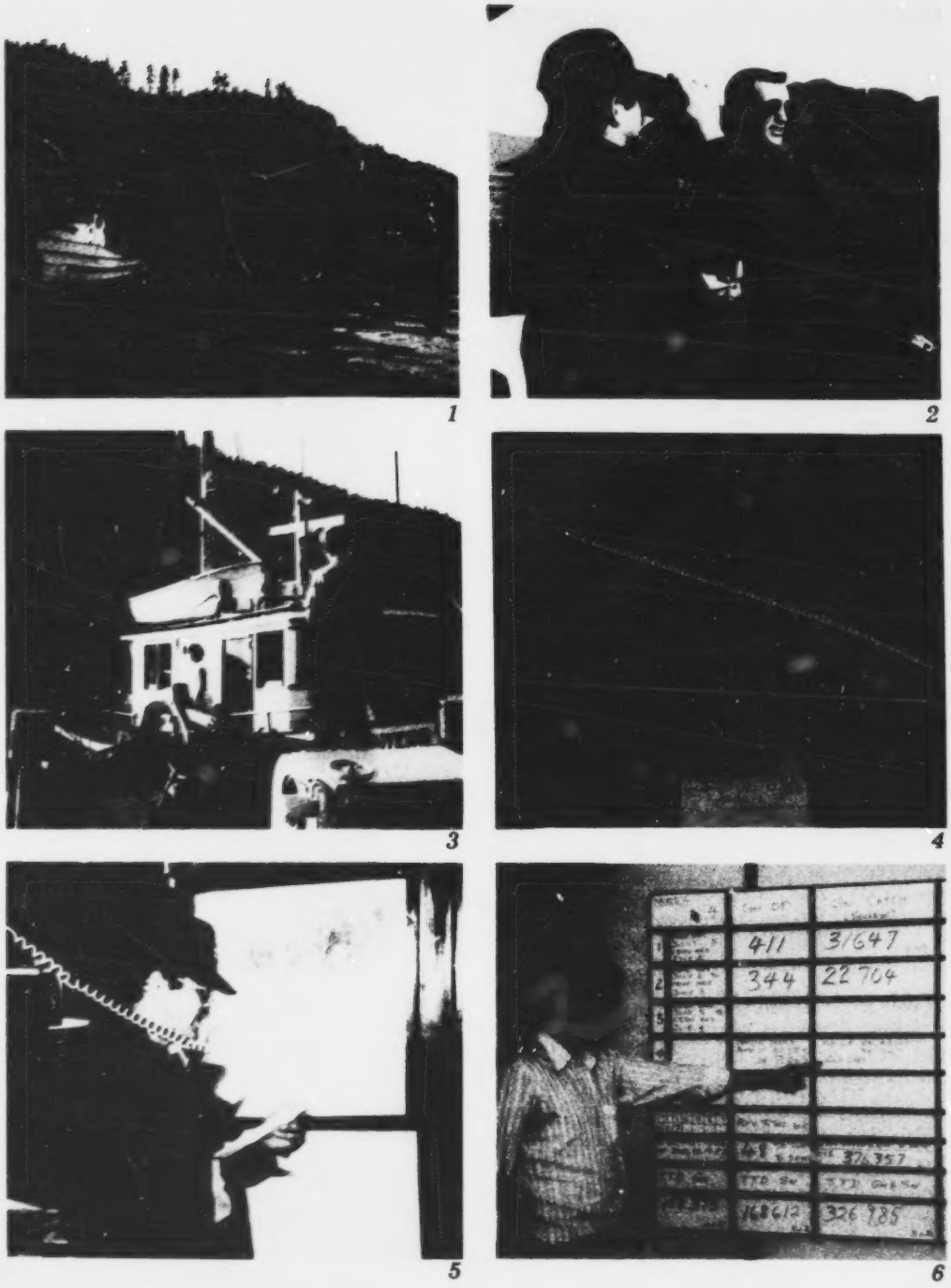
- Les gardes-pêche, à bord de bateaux patrouilleurs, recueillent des données auprès des pêcheurs en ce qui a trait au nombre et au type de poissons pêchés. Ils veillent en même temps à repérer toute pratique illégale. Ils restent en contact entre eux, par voie de radio.

- Tout au long de la journée, les données sur les prises sont notées, additionnées et communiquées, par radio ou par téléphone, au superviseur de district à l'administration centrale du district. Des rapports périodiques sont transmis régulièrement à la "salle des communications" de Vancouver, où on exerce une surveillance sur les grandes pêches.

- Les gardes-pêche calculent les prises approximatives, ainsi que le moment de la remonte du saumon et leur nombre, à l'aide des données obtenues auprès de certains pêcheurs, ainsi que des bordereaux de vente.

- Le superviseur du district examine les estimations de la remonte du saumon, des prises totales et du nombre de saumons qui remonteront vers les zones de frai et décide, de concert avec les gardes-pêche et les biologistes, du moment de la fermeture de la pêche. Cette opération peut nécessiter des discussions avec des représentants de groupes de pêcheurs et avec le gestionnaire de la région.

Fermeture - Lundi, 18 h



1. Bateaux de pêche qui attendent leur tour pour jeter leurs filets. 2. et 3. Gardes-pêche à bord de bateaux patrouilleurs. 4. Bordereaux de vente. 5. Communication des données au sujet des prises totales de la journée. 6. Contrôle des prises selon chaque type d'équipement.

Données scientifiques

10.57 L'information essentielle requise pour gérer la pêche au saumon réside dans la remonte réelle, c'est-à-dire le nombre de poissons qui remontent jusqu'à une zone de frai, et le nombre total de poissons que cette zone peut accueillir. Les biologistes et autres scientifiques prennent part à la cueillette et à l'analyse de ces données. Les gardes-pêche se servent de ces données pour évaluer le nombre approximatif de poissons qui remonteront vers les zones de frai, puis prévoir l'excédent qui sera à la disposition des pêcheurs.

10.58 Une information précise et donnée en temps opportun revêt de plus en plus d'importance étant donné que l'efficience et la capacité d'exploitation de la flottille de pêche ont augmenté considérablement au cours des deux dernières décennies. Par ailleurs, en vertu du Traité canado-américain sur le saumon du Pacifique, le ministère a dû améliorer la qualité de l'information sur le saumon, afin de respecter les exigences précises qui y sont énoncées.

10.59 Notre examen de la gestion de 10 espèces de saumons nous a permis de constater que le ministère ne gérait pas son système d'information de façon à atteindre ces améliorations. Le meilleur exemple concerne justement l'information relative à la remonte réelle.

10.60 Nous avons examiné si la région avait établi des systèmes d'information et de gestion suffisants pour s'assurer qu'elle est en mesure d'atteindre ses objectifs sur le plan de la remonte réelle. Nonobstant l'importance de cette information par rapport aux objectifs de la région et aux gardes-pêche, nous avons constaté que les systèmes d'information et de gestion de la région ne contribuaient pas à l'atteinte de cet objectif. Les objectifs de remonte réelle n'étaient pas souvent fondés sur des données et théories scientifiques valables. Les plans de travail ne tenaient aucun compte des taux de remonte réelle. Les évaluations du rendement des gestionnaires des pêches ne soulignaient pas l'atteinte des taux de remonte réelle. De plus, la région ne procédait pas à une inscription et à un contrôle réguliers de la qualité de l'information accessible sur la remonte réelle.

10.61 L'absence de données précises et opportunes réduit la capacité des gestionnaires des pêches de protéger les ressources. Cette situation a contribué à une réduction annuelle approximative de 1,5 p. 100 des diverses espèces de saumon. Dans le cas du saumon coho et du saumon quinnat, on estime que les stocks ont été réduits considérablement ces dernières années en raison d'une surpêche. Cependant, il n'existe pas suffisamment de données précises sur la remonte réelle et sur les prises pour vérifier cette hypothèse ou pour trouver une solution au problème. Cette situation fait en sorte également que le ministère perd de sa crédibilité auprès des pêcheurs, d'où la difficulté pour les gardes-pêche de justifier leurs méthodes de gestion.

10.62 La région du Pacifique devrait élaborer et mettre en oeuvre des plans destinés à améliorer la qualité des données requises pour gérer les stocks de poisson en fonction de besoins en gestion et en recherche clairement définis. Elle devrait mettre au point des méthodes de contrôle de la qualité qui permettent, à tout le

moins, de s'assurer qu'un minimum de données soient recueillies et consignées de façon fiable.

Commentaire du ministère : Recommandation acceptée. Les activités dans ce secteur se sont accrues en 1984, la région du Pacifique entreprenant des études visant à définir le minimum d'information nécessaire pour gérer les stocks de poisson. Les besoins en gestion et en recherche seront définis à partir de ces études. Des systèmes de gestion de données complémentaires sont en voie d'élaboration. Les liens scientifiques avec la gestion des données et l'informatique sont en train d'être renforcés. Le Comité d'examen de l'évaluation des stocks du Pacifique est renforcé et élargi de manière à pouvoir s'étendre à toutes les espèces au cours des deux prochaines années. Le comité examine les projets et l'information à recueillir pour s'assurer du contrôle de la qualité et du modèle, de l'analyse et du traitement des données.

Aux taux actuels, il faudra attendre au moins jusqu'en 1990-1991 pour définir le minimum de données requises pour gérer les stocks de poisson. On pourrait le faire en 1987-1988 en passant des marchés d'une valeur de 250 000 $. La mise en oeuvre intégrale du programme de la gestion du minimum d'information sur les pêches dépend de l'achèvement de ces études, de la nouvelle répartition des ressources actuelles et de la fourniture de ressources supplémentaires. Selon les résultats obtenus jusqu'à maintenant, la réussite de la mise en oeuvre du programme exigera des ressources supplémentaires représentant jusqu'à 50 années-personnes de main-d'oeuvre, soit des employés nommés pour une période déterminée ou des contractuels, et elle coûtera environ 4 millions par année.

L'économie et l'efficience de la gestion pendant la saison de pêche au saumon

10.63 La Direction des opérations extérieures dont la responsabilité première consiste à gérer les pêches dans le Pacifique, pendant la saison, engage des dépenses dépassant 35 millions de dollars par année pour de l'effectif, pour ses opérations et pour de l'equipement (y compris des navires).

10.64 **Matériel de communication**. Pour atteindre ses objectifs en matière de gestion des ressources et d'application des règlements, le ministère doit être en mesure de patrouiller, de réglementer et de communiquer divers événements relatifs aux pêches. Les communications par radio représentent le système opérationnel qui permet de relier ces activités aux responsables de la gestion des ressources et de l'exécution aux niveaux des districts et des bureaux locaux.

10.65 Au cours des cinq dernières années, la région a consacré plus de 2,5 millions de dollars à l'amélioration de ses appareils de communication. Cependant, nous avons constaté que nombre d'appareils n'étaient pas installés ou entretenus de façon correcte. Il s'ensuit que le système de communication du ministère ne contribue pas à assurer l'efficience de la gestion des ressources et de l'exécution.

10.66 Par exemple, dans le rayon d'exploitation de la côte sud, les gardes-pêche ont indiqué que les communications par radio entre deux importantes zones étaient brouillées

en raison de la piètre qualité de l'équipement. Il s'ensuit que les gardes régionaux ont de la difficulté à communiquer entre eux ou avec leurs supérieurs. Il est donc impossible de transmettre des décisions en matière de gestion ou d'exécution avec la certitude qu'elles sont captées.

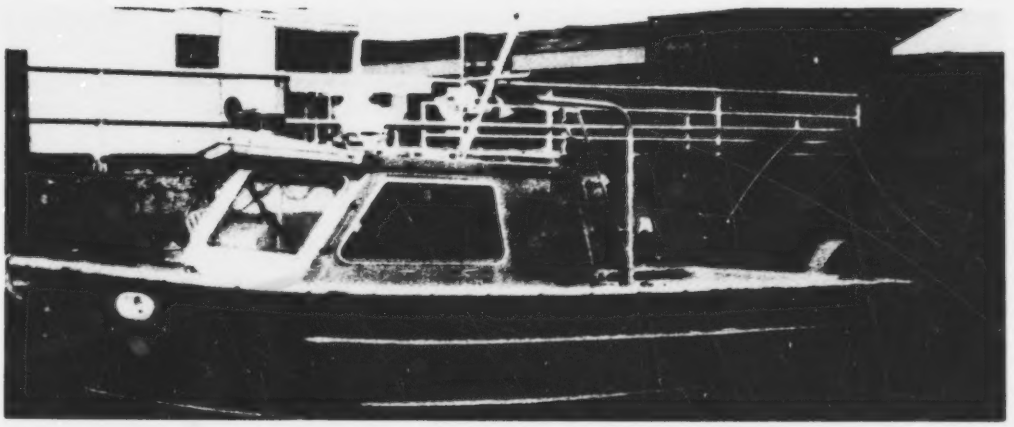
10.67 Un garde-pêche peut également mettre sa vie en danger en raison de la piètre qualité des communications. Les gardes, à bord des bateaux patrouilleurs, sont parfois incapables d'obtenir de l'aide dans des cas graves, comme en fait foi le rapport ministériel suivant :

> "...patrouille de nuit... les gardes-pêche ont essayé de transmettre par radio un message selon lequel ils avaient entendu un coup de feu et avaient besoin d'aide et de renfort. Ils ont été incapables de communiquer par radio...le renfort a été retardé et un garde-pêche accompagné d'un stagiaire non armé ont accosté seuls deux braconniers. À bord du bateau des braconniers, on a retrouvé un fusil et une carabine de chasse chargés." Le 20 novembre 1985.

10.68 **Bateaux**. Les petits bateaux de 10 à 30 pieds de longueur jouent un rôle de premier plan dans la gestion des ressources de pêche dans la région. En effet, les gardes-pêche s'en servent pour surveiller et réglementer les pêches. Le type de bateau, l'équipement à bord de celui-ci, les méthodes d'entretien, ainsi que la formation qu'a reçue le garde-pêche jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de déterminer les capacités et l'efficience opérationnelles. Nous avons donc examiné quelles méthodes d'acquisition et d'entretien de bateaux on utilise dans la région, afin de déterminer si elles respectaient les exigences de gestion et si elles reflétaient un souci de l'économie et de l'efficience.

10.69 Au cours de la dernière décennie, l'acquisition des petits navires et de l'équipement à leur bord s'est faite de façon impromptue et fragmentaire, sans tenir compte des normes relatives à l'ensemble de la flotte. En effet, la région du Pacifique ne possède aucune norme pour ce qui est de la conception des bateaux et de l'équipement essentiel dont ils sont dotés. En conséquence, la flotte compte plus de 20 types d'embarcations différentes, toutes dotées d'équipement très varié. Ainsi, la flotte de la région compte au moins 41 types de sondeurs/détecteurs de poisson fabriqués par 12 manufacturiers différents. Or, ce manque d'uniformisation donne lieu à du gaspillage d'argent ainsi qu'à un manque d'efficience opérationnelle. Il est impossible, en pareils cas, de procéder à des achats en vrac de pièces d'équipement et de pièces de rechange. Par ailleurs, cette situation complique l'entretien, fait monter les prix, enlève la motivation pour l'entretien interne de l'équipement et augmente les délais de réparation.

10.70 Il arrive souvent que les bateaux et l'équipement soient remplacés sans qu'on ait procédé d'abord à une réévaluation des besoins opérationnels ou à une analyse des diverses méthodes de travail. Nous avons repéré un nombre important de bateaux qui n'étaient pas conçus ou équipés de façon suffisante pour assurer la gestion des pêches, fonction à laquelle ils sont par ailleurs destinés. Ainsi, certains patrouilleurs ne sont pas dotés d'un radar ou d'une radio, deux appareils essentiels pour repérer, arrêter et poursuivre les personnes qui enfreignent les règlements. D'autres navires ne possèdent pas l'éclairage requis pour la surveillance de nuit, ce qui en limite considérablement l'utilité.



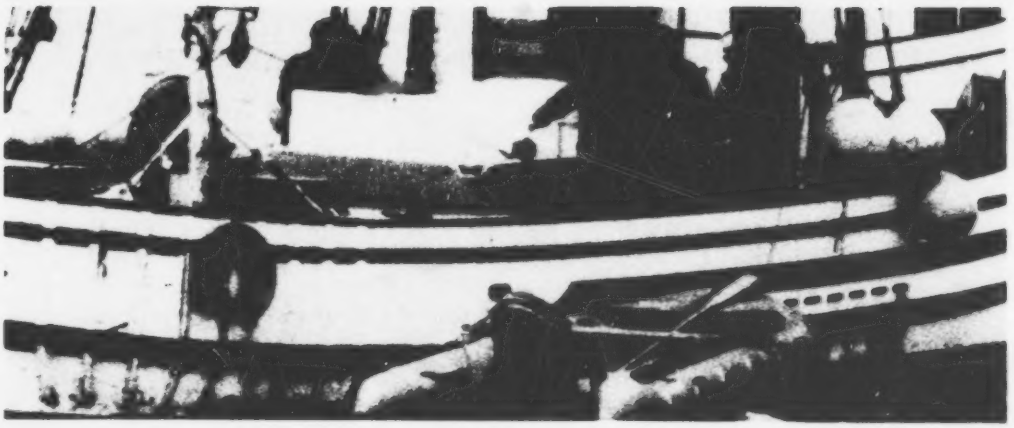


Illustration de divers types d'embarcations qu'utilisent les gardes-pêche pour patrouiller dans les eaux littorales (voir le paragraphe 10.69).

10.71 La région ne tenait pas suffisamment compte de ses besoins opérationnels lorsqu'elle décidait de quels bateaux et moteurs elle avait besoin. Nous ne comprenons pas très bien, par exemple, pourquoi la région a besoin de 900 moteurs alors qu'elle ne possède que 600 bateaux ni pourquoi la Direction générale des services extérieurs possède plus de 300 bateaux pour un effectif opérationnel d'un peu plus de 200 personnes.

10.72 Les méthodes actuelles d'entretien des bateaux ne permettent pas de s'assurer que ceux-ci sont prêts au moment opportun, qu'ils sont entretenus aux coûts les plus bas, ou qu'ils sont remplacés au moment propice. Comme la région ne dispose pas de programme d'entretien préventif ni de pièces de rechange, et comme le soutien technique est insuffisant, il arrive que certaines pièces d'équipement ne fonctionnent pas pendant de longues périodes et ce, en pleine période de pointe. Qui plus est, la région garde certains bateaux et certaines pièces d'équipement qu'elle aurait dû remplacer depuis longtemps. D'après les normes fixées par les fabricants, plus de 25 p. 100 des 600 navires et 45 p. 100 des moteurs ont largement dépassé leur durée de vie utile. Par exemple, un bateau de Port Alberni, vieux de 17 ans, a entraîné des frais de réparation de l'ordre de 12 000 $ au cours des trois dernières années. La région pourrait réduire ses coûts d'opérations et améliorer son efficience si elle effectuait des évaluations de la performance de l'équipement et de son renouvellement.

10.73 Notre vérification a également permis de constater que le personnel ne recevait pas une formation et une accréditation suffisantes dans le domaine de l'exploitation et de l'entretien des navires. Cette situation a donné lieu à des accidents et fait en sorte qu'il est souvent difficile de réglementer avec efficacité les pêches. Les accidents entraînent des pertes prématurées de l'équipement, font monter en flèche les coûts de réparation et viennent ajouter aux problèmes de remplacement qui existent déjà. Les gardes-pêche non dûment accrédités ont moins de chances que les autres d'avoir gain de cause dans le cas de poursuites juridiques contre des contrevenants.

10.74 La région devrait évaluer ses besoins opérationnels ainsi que les divers types d'équipement requis pour y répondre, puis, une fois que tout cela est fait, elle devrait :

- **appliquer les principes d'établissement des coûts en fonction de la durée d'utilisation, au moment de l'achat de l'équipement;**
- **établir des normes en ce qui a trait aux achats de bateaux et d'équipement;**
- **assurer l'entretien des bateaux et de l'équipement, en fonction de normes raisonnables;**
- **remplacer les bateaux et l'équipement au moment propice;**
- **veiller à ce que son personnel reçoive une formation suffisante.**

Commentaire du ministère : Recommandation acceptée. En cours. Idéalement, on suivrait la méthode recommandée; cependant, étant donné les faibles allocations pour dépenses en capital, il arrive fréquemment qu'il soit impossible de remplacer l'équipement, mais il est possible de le réparer. Le

fait de relier les allocations pour dépenses en capital à une durée de vie utile de l'équipement devrait résoudre ce problème; il faudra, à cette fin, augmenter sensiblement le budget en capital.

On est en voie de mettre sur pied, dans la région du Pacifique, un plan quinquennal d'immobilisations qui servira de guide aux acquisitions d'immobilisations. Le service des immobilisations, à l'administration centrale, devrait aider.

Il est convenu qu'il faudrait établir plus de normes en ce qui a trait aux achats de bateaux et d'équipement, mais à cause des exigences relatives aux appels d'offres, aux changements apportés aux cahiers des charges et aux diverses exigences dans les divers domaines, il n'y aura qu'un nombre réduit de modèles pour chaque type d'équipement, et non un modèle unique normalisé.

Pour entretenir les immobilisations et l'équipement selon une norme de service raisonnable, il faudra modifier sensiblement les opérations. Il faudra, par exemple, effectuer, en région, du travail électronique, à un coût supplémentaire annuel estimatif de 4 années-personnes et 200 000 $, pour superviser l'exécution des marchés, manutentionner l'équipement et effectuer l'installation et l'entretien des systèmes. L'entretien d'autre équipement nécessitera environ 4 années-personnes et 250 000 $ par année, plus 500 000 $ pour effectuer le rattrapage de 2 ans.

Si le coût est à la fois avantageux et possible, les immobilisations et l'équipement seront remplacés au besoin.

Depuis 1983, et chaque année par la suite, la région du Pacifique a offert une formation de base en opérations de petits bateaux aux employés des services extérieurs à qui l'on demande régulièrement de faire fonctionner les bateaux. Ce cours n'est pas obligatoire pour ce qui est des opérations des petits bateaux. Les membres des équipages de plus gros navires doivent posséder les certificats voulus que leur ont remis des instituts de formation. En outre, le MPO offre une formation particulière à l'intention des membres d'équipage.

10.75 **Cueillette et analyse des données**. Au cours d'une saison de pêche, les gardes-pêche rencontrent différents pêcheurs de la flottille au moins deux fois par jour afin d'obtenir de l'information sur la taille et la composition de leur prise. Ces données sont ensuite compilées à la main. Les gardes-pêche recueillent également de l'information en consultant les bordereaux de vente qu'ils obtiennent auprès des transformateurs et des acheteurs, et qui énumèrent tous les achats de poisson auprès des pêcheurs. Les gardes-pêche recueillent des centaines de bordereaux de ce genre qu'ils analysent ensuite manuellement.

10.76 Les pêches que nous avons examinées ne faisaient pas l'objet de plans d'échantillons uniformes pour atteindre le niveau désiré de précision quant aux données sur les prises. La région n'essaie pas de trouver d'autres méthodes de cueillette des données, afin de réduire le temps de traitement. Ainsi, elle n'a jamais pensé recourir à des appareils de traitement électronique des données ou à tout autre moyen technique de traitement des données.

10.77 Pour gérer la pêche au saumon, il faut également analyser les données de façon rapide et précise. Ces dernières années, les biologistes ont appris à se servir de plus en plus des ordinateurs pour emmagasiner et analyser des données. D'ailleurs, certaines pêches sont gérées à l'aide d'un modèle informatisé. Cependant, nous avons constaté que dans la plupart des cas, les gardes-pêche n'ont pas recours à des ordinateurs pour consigner et analyser les données qu'ils recueillent. Les avantages de l'informatique sont : les données pourraient être recueillies et analysées de façon plus rapide, plus précise et plus efficiente.

10.78 La région du Pacifique devrait étudier des moyens de réduire le coût de ses opérations et d'améliorer la qualité de son information de façon à recueillir, emmagasiner et traiter avec plus d'efficience les données sur les saisons de pêche.

> *Commentaire du ministère : Recommandation acceptée. En voie de réalisation. La région travaille intensivement pour faire en sorte que ses bureaux régionaux et bureaux de district possèdent un système approprié de gestion de données et d'informatique. Dans le cadre de la mise sur pied d'un système intégré d'informatique et de base de données, le service des pêches, dans le Pacifique, est dans la seconde année de la mise à l'essai d'un système de statistiques sur les prises durant la saison. Les renseignements reçus sur les prises et les flottes sont entrés dans une base de données et sont accessibles aux gestionnaires qui ont à prendre des décisions durant la saison. On fait l'essai, cette année, de la transmission des dossiers des stratégies de gestion, des services extérieurs à l'administration centrale. Celle-ci recevra à temps, avant de prendre des décisions, les considérations qui se rapportent à la gestion des pêches, les données et les explications nécessaires. D'ici à l'automne, tout bureau du MPO pourra avoir accès à la plupart des importantes bases de données sur les pêches, y compris les prises, la remonte réelle, les infractions et le programme de reprise de poissons étiquetés. Lorsque ces systèmes et d'autres systèmes auront fait leurs preuves, il faudra dépenser 150 000 $ en capital pour les mettre en oeuvre et 250 000 $ pour faire d'autre travail si l'on veut obtenir en entier les avantages que procure l'information et réaliser des économies.*

La planification d'une saison de pêche

10.79 La gestion de la pêche pendant la saison exige la coordination du personnel, ainsi que l'information et l'équipement requis, en fonction du moment propice et de l'importance de la remonte du saumon. Or, pour assurer une gestion économique et efficiente, il faut disposer d'un système de planification qui précise le nombre, le type et la capacité d'exploitation des bateaux de pêche, le nombre de saumons qui migreront, et à quel moment, ainsi que la répartition la plus efficiente des ressources, humaines et matérielles. Un tel système doit également tenir compte des nombreuses autres tâches et responsabilités d'un garde-pêche, comme la protection de l'habitat et les rencontres avec divers groupes d'utilisateurs.

10.80 Nous avons constaté que le système régional de planification ne permettait pas de répartir les ressources de la façon la plus économique et efficiente qui soit. Nous avons, plus précisément, décelé les lacunes suivantes :

- La planification n'est pas fondée sur les résultats escomptés. La région ne fixe pas d'objectifs en fonction de la protection et de la conservation des ressources, et

n'évalue pas le rendement de ses gestionnaires en ces termes. Les objectifs sont fixés en termes d'activité, notamment le nombre de pêches gérées ou le nombre de réunions auxquelles le gestionnaire a participé, plutôt que les objectifs de remonte réelle ou la réduction du braconnage.

- Les gestionnaires locaux ne sont pas suffisamment au courant des objectifs et des priorités opérationnelles de la région.

- Le plan de travail de la région ne prévoit pas la coordination du travail de différents services, notamment le programme de mise en valeur des salmonidés, la Direction de l'habitat, et la Direction des opérations extérieures, de façon à s'assurer que ces activités interreliées sont conformes aux objectifs de la région.

10.81 Comme le système de planification était inefficace, les ressources étaient établies en fonction des niveaux actuels plutôt que des besoins; c'est pourquoi la région était incapable de s'assurer que les ressources soient attribuées aux secteurs qui en ont le plus besoin.

10.82 **Planification de la pêche pendant la saison.** La région est consciente de l'importance d'un système de planification rigoureux et complet. La Direction des opérations extérieures, de concert avec la Direction de la planification, a récemment réalisé un projet-pilote au cours duquel toutes les étapes de la gestion d'une pêche ont été examinées en détail. Les deux directions ont commencé par préciser la nature exacte de la pêche à gérer, de la taille et de l'opportunité prévue de la pêche, ainsi que du nombre et du type de bateaux prévus Elles ont ensuite utilisé ces données pour préciser la nature et le type de ressources requises pour gérer la pêche en question. Ces ressources comprenaient l'expérience tirée de la Direction de la recherche, de la Direction des opérations extérieures, du Programme de mise en valeur des salmonidés et de la Direction de l'habitat, ainsi que le soutien technique requis, notamment les navires, les bateaux et le matériel de communication. Si les éléments fondamentaux de cette méthode de planification étaient appliqués à l'échelle de la région, il serait possible de déterminer les ressources requises pour répondre aux besoins du programme.

10.83 **La région du Pacifique devrait élaborer une méthode globale de planification qui permette de déterminer les ressources requises pour la gestion de chaque pêche. Elle devrait, plus précisément :**

- **définir clairement les objectifs et priorités en ce qui concerne la gestion des stocks;**

- **indiquer de quelle façon la recherche, la mise en valeur, l'habitat et les autres activités contribuent au respect de cet ordre de priorités;**

- **déterminer, à l'aide de plans de travail, les ressources requises pour obtenir les principaux résultats escomptés;**

- **répartir les ressources en fonction des priorités établies et des résultats escomptés;**

- **contrôler et évaluer périodiquement dans quelle mesure ces activités permettent d'atteindre les objectifs fixés.**

Commentaire du ministère : Recommandation acceptée. Amorcée en 1984. Le service des pêches dans le Pacifique a défini des priorités et des objectifs généraux relativement à la gestion des stocks en établissant, en 1985, un Plan de gestion des stocks de saumon. Ce qui est prioritaire, en 1986-1987, c'est d'effectuer sur la côte sud des analyses qui permettront de dresser un plan détaillé pour tout le littoral. Ces plans donnent en détail les objectifs et priorités de gestion et exposent la façon dont la gestion des pêches et de l'habitat, la mise en valeur, la recherche et d'autres activités contribuent à la réalisation des objectifs.

Les plans qui se rapportent aux poissons de fond, aux crustacés et au hareng, qui sont présentés autrement, sont examinés et mis à jour tous les deux ans.

À compter de 1986-1987, la recherche, la mise en valeur, l'habitat et d'autres activités sont reliés aux priorités et objectifs particuliers de la gestion des ressources. À mesure que changera le processus de planification du travail (voir la recommandation 10.125), les plans de travail rattacheront les activités projetées et leurs coûts aux résultats et avantages probables. Dans le cadre du suivi du plan de travail, les activités feront l'objet d'un contrôle, d'une évaluation et d'un rapport en ce qui a trait à la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints.

La gestion de la pêche au hareng

10.84 La pêche au hareng n'est pas gérée de la même façon que lapêche au saumon. S'il en est ainsi, c'est, en grande partie, en raison des différences biologiques entre ces deux espèces, ainsi que des méthodes de gestion différentes qu'utilise la région.

10.85 La pêche au hareng permet principalement d'obtenir la rogue,ou oeufs de poisson, destinée au marché lucratif japonais. Le hareng se réunit en grand nombre près du rivage pendant quelques semaines chaque année. Durant cette période, il est très facile de le pêcher. Le ministère joue un rôle prépondérant dans la gestion de cette pêche, car il doit décider, en moins de quelques heures, la période de pêche permise. Sa décision est fondée sur une évaluation scientifique quant au moment où la femelle porte le plus grand nombre d'oeufs. Des centaines de bateaux de pêche prennent part, chaque année, à la pêche au hareng et le contingent est atteint en quelques heures à peine. Ainsi, au cours d'une pêche qui a duré seulement 45 minutes, les pêcheurs ont pris 850 tonnes de hareng qui ont une valeur marchande approximative de deux millions de dollars. Le ministère fixe un contingent, et les gardes-pêche doivent mettre fin à la pêche dès que celui-ci est atteint.

10.86 À la fin des années 60, les stocks de hareng, en Colombie-Britannique, ont chuté en raison de la surpêche et de facteurs biologiques. Au cours des années suivantes, on a pris diverses mesures pour faire augmenter les stocks. On a donc décidé de confier la gestion de la pêche annuelle à un organisme central et d'améliorer la qualité des données scientifiques, la planification ainsi que la surveillance. En conséquence, un coordonnateur de la pêche au hareng a été nommé et des comités de gestion et des comités scientifiques ont été mis sur pied.

Depuis 1981, le ministère délivre des permis de zone, ce qui assure une gestion plus rigoureuse de la pêche au hareng.

10.87 Grâce à ces mesures, la pêche du hareng est mieux contrôlée, même si elle est plus intense que la pêche du saumon. Selon le ministère, la capacité d'exploitation de la flotte a été légèrement réduite, les données scientifiques requises sont plus facilement accessibles et les mesures de gestion sont revues chaque année.

Le Programme de mise en valeur des salmonidés (PMVS)

Données de base

10.88 Le Programme de mise en valeur des salmonidés (PMVS) représente, depuis 10 ans, l'un des plus importants programmes relatifs aux pêches dans le Pacifique. Conçu et approuvé au milieu des années 1970, ce programme fédéral-provincial était d'abord destiné à doubler la quantité des prises de saumon vers la fin des années 1990, assurant ainsi des avantages économiques et sociaux considérables pour les pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones. Ce programme fait appel à toute une gamme de techniques de mise en valeur comme des couvoirs, des passes migratoires et des canaux de frai, et prévoit des mesures destinées à fertiliser les lacs et à améliorer l'habitat du poisson.

10.89 Les coûts de construction et d'exploitation ont atteint la somme totale de 250 millions de dollars au cours des neuf premières années du programme. Au cours de la phase II, c'est-à-dire de maintenant jusqu'en 1991, le ministère prévoit débourser environ 200 millions de dollars. Ceci s'ajoute au financement continu d'environ 20 millions par année.

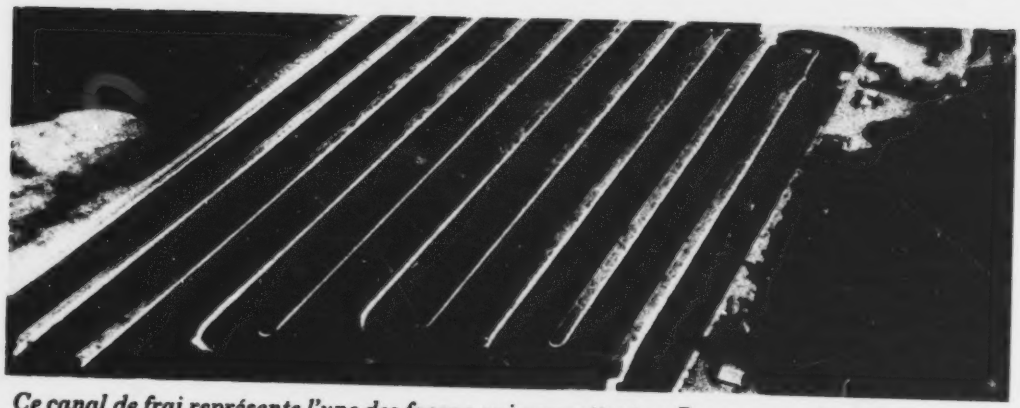
10.90 Le PMVS a permis de mettre au point une méthode perfectionnée pour évaluer les coûts et avantages éventuels. Ce "système de cinq comptes" devait établir tous les coûts et avantages, tant sociaux qu'économiques, pour chaque projet envisagé. Un tel outil de gestion représentait une étape importante dans le domaine de la gestion du secteur public, où les objectifs sociaux et économiques sont interreliés.

10.91 Cette méthode devait faire en sorte que le ratio coût-avantage du programme soit de 1.5:1 (c'est-à-dire que chaque dépense de 1 $ devait produire des retombées économiques de 1,50 $). Or, pour atteindre ce ratio, le programme avait comme prémisse que la capacité d'exploitation de la flotte n'augmenterait pas en fonction de la disponibilité accrue du poisson.

Les réalisations du programme

10.92 Depuis sa mise en oeuvre, le PMVS a mené aux réalisations suivantes :

- un grand nombre de poissons ont été libérés, des installations de mise en valeur vers des cours d'eau, et cette situation a largement contribué à l'augmentation de la pêche commerciale, sportive et autochtone;



Ce canal de frai représente l'une des façons qui permettent au Programme de mise en valeur des salmonidés d'augmenter la quantité de saumon (voir le paragraphe 10.92).

- certaines étapes du programme semblent avoir été particulièrement efficaces pour amener une augmentation de la quantité de poissons à un coût minime. Parmi ces mesures, mentionnons les améliorations de l'habitat dans les cours d'eau ainsi que la fertilisation des lacs. Cette dernière mesure semble compter pour environ un quart la quantité de poissons, à un coût représentant environ 5 p. 100 du budget;

- la direction du PMVS a appuyé la recherche biologique et a tiré profit de l'expérience de la réalisation des diverses étapes du programme, comme la bio-ingénierie, la gestion des couvoirs, l'échantillonnage et le dénombrement du poisson. Elle a participé à la gestion des stocks naturels en finançant le plan de gestion du saumon et en facilitant les négociations aux fins du Traité canado-américain sur le saumon du Pacifique;

- le PMVS a fourni de l'emploi à des autochtones ainsi qu'aux membres de communautés éloignées.

Les questions courantes au sujet des coûts et avantages du PMVS

10.93 Le PMVS continue de faire l'objet d'un certain nombre de préoccupations, en raison de la nature expérimentale de la mise en valeur et des incertitudes naturelles reliées à la ressource que constitue le saumon. Voici quelques-unes de ces préoccuppations :

- il se peut que le poisson qui provient de certaines installations fasse déplacer des stocks sauvages de saumon plutôt que de venir s'y ajouter;

- il se peut que la pêche de poisson mis en valeur réduise la diversité génétique des stocks de saumon et augmente ainsi certains risques pour l'espèce;

- le PMVS a créé ou aggravé des problèmes en ce qui concerne la pêche. Dans le but de protéger les stocks sauvages qui se sont intégrés aux stocks mis en valeur, les gestionnaires des pêches ont limité la pêche des stocks mis en valeur à des niveaux inférieurs à ceux qui seraient permis par ailleurs;

- étant donné que les avantages du programme disparaîtront en raison d'investissements non nécessaires ou non rentables dans l'expansion de la flotte, la région estime que les avantages liés au programme pourraient être réduits de 15 p. 100;

- il existe certaines preuves à l'effet que la productivité des couvoirs, pour certaines espèces de saumon (coho et quinnat), pourrait baisser à long terme et ce, pour des raisons qui ne sont pas encore très claires;

- à mesure que les données sur le nombre de poissons qui reviennent seront compilées, il se pourrait que certains couvoirs entraînent plus de coûts que de bénéfices. D'après les documents du ministère, il n'est pas clair que les coûts de grandes installations seront supérieurs aux bénéfices avant l'an 2000, en supposant qu'aucun capital ne soit investi et que la capacité d'exploitation de la flotte ne soit pas accrue.

10.94 Devant ces préoccupations, nous nous attendions que les gestionnaires aient mis en place des moyens de mesurer les coûts et les avantages réels des programmes et se servent de ces données pour la gestion des programmes. Nous avons constaté que la région ne faisait que commencer à évaluer les coûts et avantages du programme plutôt que de se fonder sur des projections.

10.95 Les données relatives au PMVS sont incomplètes, d'une part parce qu'il faut attendre plusieurs générations de saumons qui reviennent avant de pouvoir évaluer cet investissement, et d'autre part, parce qu'il y a des failles dans la gestion des données. La région n'a pas pris assez tôt les mesures nécessaires pour recueillir et analyser les données sur le nombre de poissons qui reviennent. Les gestionnaires de programmes ont besoin de ces données pour examiner la rentabilité des diverses activités de mise en valeur dans le cadre du PMVS, ainsi que pour appuyer les propositions aux fins de la phase II du PMVS.

10.96 La région devrait évaluer les coûts et avantages réels des principales étapes du Programme de mise en valeur des salmonidés, puis consigner ces données dans un rapport. Ces données devraient comprendre les coûts et avantages de chaque couvoir.

Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord avec l'intention fondamentale. Étant donné que la plupart des nouveaux projets de mise en valeur réalisés au cours de la phase I du PMVS commencent à peine à donner des résultats, il ne convient pas en ce moment de fonder, sur les avantages réels, les décisions relatives à certains projets; il faut donc, pour plusieurs années encore, continuer à faire des extrapolations. Une évaluation globale biologique-économique des données de production du PMVS a été effectuée en 1986. Cette évaluation a été facilitée par l'utilisation d'une base de données sur la reprise de poissons étiquetés. Cette base de données facilite l'analyse détaillée de la prise de poissons produits dans des installations de mise en valeur, particulièrement le saumon quinnat et le saumon coho.

Tous les projets, non seulement les couvoirs, seront compris dans un cadre d'évaluation, pour le PMVS, qui signalera les avantages et les coûts réels

estimatifs par opposition aux extrapolations pour chaque projet. Le cadre comprendra aussi des éléments clés et des groupes de projets interdépendants; on prévoit que le conseil du PMVS l'examinera au cours du présent exercice. Les données sur les projets seront entrées dans le nouveau cadre au cours des prochaines années, dans la mesure où les années-personnes et les services informatiques seront disponibles.

Le recouvrement des coûts

10.97 Les propositions initiales relatives au PMVS ainsi que les documents ministériels subséquents proposaient le recouvrement de la totalité des coûts afférents au programme. Ce recouvrement était justifié premièrement par le fait que l'État investissait dans une ressource qui apporte des bénéfices à des couches précises de la population et, deuxièmement, par le fait que des niveaux semblables de remise en état des stocks de saumon auraient pu être atteints sans l'aide directe de l'État, en réduisant simplement la pêche. D'après les propositions ministérielles concernant le recouvrement des coûts :

- en 1977, l'État approuvait le financement du Programme de mise en valeur des salmonidés, à condition d'amorcer le recouvrement des coûts avant le 1er janvier 1979;

- dans le discours du Trône, en date du 14 avril 1980, le gouvernement s'engageait à prendre des mesures de recouvrement des coûts afin d'assurer le développement économique de l'industrie de la pêche;

- l'entente conclue entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province de Colombie-Britannique prévoyait que les deux gouvernements puissent recouvrer leurs coûts directs reliés aux projets du PMVS;

- depuis 1981, les pêcheurs sportifs doivent obtenir un permis pour s'adonner à la pêche en eaux salées, et le coût des permis de pêche commerciale a augmenté, en partie dans le but d'assurer le recouvrement des coûts du PMVS;

- par suite de l'approbation de la phase de transition du PMVS, le ministère devait présenter un exposé au Cabinet avant le 1er décembre 1983, afin de faire connaître la politique ministérielle concernant le recouvrement des coûts afférents au PMVS.

10.98 À ce jour, moins de 10 p. 100 des coûts de 250 millions de dollars reliés au programme ont été recouvrés.

10.99 Enfin, le PMVS n'est pas intégré à un plan de gestion dela flotte qui éviterait le réinvestissement inutile dans du matériel de pêche. Comme l'indiquait le ministère, lors d'une récente revue de programme :

> Il est évident que la flotte de pêche au saumon est extrêmement surcapitalisée. Les pêcheurs prétendent que leurs maigres revenus (en raison de coûts astronomiques et de prises ou revenus insuffisants) et leurs dettes

> élevées rendent leur contribution au financement du PMVS difficile, pour ne pas dire impossible.
>
> Tant et aussi longtemps que le réinvestissement des profits ne sera pas contrôlé, toute tentative d'amélioration de la situation économique de la pêche au saumon échouera. Que l'augmentation des profits provienne de prises importantes de stocks sauvages, de prix fermes ou de la réussite d'un programme de mise en valeur, les résultats resteront les mêmes : les pêcheurs continueront de réinvestir leurs profits dans l'équipement de pêche, afin de rester "dans la course". Le gaspillage des bénéfices tirés d'un programme comme le PMVS est important (traduction).

Le ministère entreprend actuellement la deuxième phase du programme et propose diverses méthodes de recouvrement des coûts, notamment une contribution accrue de la part des divers groupes d'utilisateurs.

La gestion des ressources régionales

10.100 Cette étape de la vérification a permis d'examiner comment la région s'y prend pour gérer son budget global et ses ressources humaines en fonction des exigences et objectifs de programmes. Nous avons vérifié si la région gérait ses ressources de façon efficiente et économique, et si les activités de soutien administratif assuraient l'appui nécessaire pour les principales activités opérationnelles du ministère. Nous avons examiné le processus de planification et de budgétisation, ainsi que quatre grands secteurs de dépense de la région – les marchés, la gestion des stocks et du matériel, l'informatique et les heures supplémentaires.

La planification et la budgétisation

10.101 Nous avons examiné le processus de planification des opérations et du travail, pour l'exercice 1986-1987. Comme la région fait face à un environnement complexe ainsi qu'à de nombreuses demandes de nature concurrente, nous nous attendions qu'elle dispose d'un processus de gestion qui permette de définir clairement l'ordre de priorités et d'évaluer les ressources requises.

10.102 La région fait actuellement face à certains problèmes budgétaires, en raison des restrictions imposées par le gouvernement fédéral. De plus, elle doit engager des dépenses dans des secteurs comme l'informatique, l'aquaculture, la gestion commune avec des bandes indiennes, et l'équipement. En conséquence, nous nous attendions qu'elle dispose de méthodes qui lui permettent d'associer les ressources requises aux résultats, réels ou prévus, des programmes, d'examiner les plans de travail avec un souci accru de l'économie et de l'efficience, et de déterminer les secteurs où des épargnes pourraient être réalisées et les cas où les ressources pourraient être réaffectées à des activités plus prioritaires.

10.103 Nous avons constaté que la région ne disposait pas d'un processus satisfaisant de planification et de budgétisation. Ainsi :

- la région n'avait pas de priorités et stratégies précises qui lui permettent d'orienter ses activités globales;

- la région n'analysait pas systématiquement ses dépenses en vue d'atteindre des buts ou objectifs régionaux. Elle n'élaborait pas un plan opérationnel global dans le but de définir les priorités et d'indiquer de quelle façon les diverses fonctions interreliées contribueraient à l'atteinte des objectifs et au respect des priorités;

- il existait bien peu de liens entre les ressources demandées et les résultats, réels ou prévus. Par exemple, les plans de travail ne prévoyaient pas un indice majeur de rendement dans le cas de la pêche au saumon - le niveau de remonte réelle atteint pour les diverses espèces.

10.104 Sans un système de planification et de budgétisation satisfaisant et qui tienne compte des principales activités de l'organisation, la région ne peut être certaine de remplir le mandat du ministère à un coût raisonnable.

La passation de marchés

10.105 La passation de marchés en vue de l'acquisition de biens et de services entraîne des dépenses de l'ordre de 25 millions de dollars par année, soit environ 20 p. 100 des ressources totales de la région. Lorsque nous avons vérifié si la passation des marchés dans la région du Pacifique était gérée avec le souci de l'économie, nous avons examiné 20 marchés d'une valeur totale de 4,3 millions de dollars.

10.106 Nous avons constaté que la passation des marchés n'était pas gérée conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor. Nous avons relevé de nombreux cas de pratiques non appropriées, notamment le début des travaux avant même la signature des marchés et la justification insuffisante des marchés à source unique. Dans le but de calmer les préoccupations de la haute direction concernant le processus de passation des marchés, la région a récemment renforcé le rôle de son comité d'examen des marchés.

10.107 Nous avons également prélevé un échantillon de marchés reliés à l'exploitation des couvoirs, dans le cadre du PMVS. En vertu des lignes directrices du Conseil du Trésor, les marchés ne doivent pas être conclus lorsque cela doit créer des relations employeur-employés. Dans le cas des marchés reliés aux couvoirs, il est très difficile d'établir une distinction entre le travail effectué par des entrepreneurs et le travail effectué normalement par des employés. Il n'est pas évident que la passation de marchés pour l'exploitation des couvoirs soit plus rentable que d'autres façons de procéder, notamment l'embauche d'employés pour une période déterminée.

10.108 La région et le ministère devraient réévaluer la façon d'aborder la passation de marchés en vue de l'exploitation de couvoirs, en termes de rentabilité et de respect des lignes directrices du Conseil du Trésor en matière de passation de marchés.

Commentaire du ministère : Recommandation acceptée en principe. La méthode actuelle de passation de marchés s'est révélée, aux cours des années, la plus pratique et la plus rentable, dans un cadre de restrictions sur la disponibilité des années-personnes. Pour ce faire, le ministère doit répartir de nouveau les années-personnes ou en obtenir d'autres pour les opérations des couvoirs, autrement le PMVS devra continuer de recourir aux procédés les plus pratiques et les plus rentables de passation de marchés qui sont conformes aux lignes directrices courantes de l'État en matière de passation de marchés. S'il y avait des années-personnes pour les opérations des couvoirs, il serait alors avantageux de réévaluer la passation de marchés. Tous les marchés sont habituellement examinés par le MPO et MAS pour voir s'ils sont conformes aux lignes directrices.

La gestion des stocks et du matériel

10.109 La région du Pacifique a consacré environ 5 millions de dollars, soit 5 p. 100 de son budget total pour 1985-1986, en vue de l'achat d'immobilisations et d'équipement, notamment des navires, des petits bateaux, du matériel de communication et des automobiles.

10.110 Nous avons examiné le système global de gestion des stocks pour tout le matériel de la région et effectué une analyse complète de la gestion des 600 petits bateaux et des pièces d'équipement qui s'y rattachent.

10.111 La région ne tient pas un registre convenable de ses éléments d'actif. Or, sans cette information, elle est incapable d'analyser ses besoins au chapitre de l'acquisition et de l'entretien de l'équipement, ou de s'assurer que les demandes de matériel ne pourraient être remplies grâce à des surplus provenant d'autres secteurs. Par ailleurs, la région est incapable de déterminer à quel moment l'équipement (comme les petits bateaux) devrait être remplacé étant donné que les coûts d'entretien ont monté en flèche. Nous avons discuté plus tôt, à partir du paragraphe 10.63, des problèmes de gestion reliés aux bateaux et au matériel de communication qu'ont engendrés ces piètres méthodes de gestion du matériel.

L'informatique

10.112 Pour effectuer les recherches appropriées et appliquer les mesures d'exécution qui s'imposent, et pour surveiller les pêches, la région doit obtenir des données précises, en temps opportun et facilement accessibles sur diverses questions, notamment la prise totale en fonction des diverses espèces, ou la quantité de poissons qui ont remonté les divers cours d'eau en vue du frai. Les ordinateurs s'avèrent désormais essentiels aux opérations ministérielles et ils pourraient servir à accroître l'efficience du traitement des données.

10.113 La région a mis du temps à recourir à l'informatique pour la cueillette et l'analyse des données sur les pêches. Il existe énormément de confusion au sujet de la façon d'utiliser l'informatique à meilleur escient pour que la région s'acquitte de ses fonctions. En 1982, le rapport Pearse recommandait la mise au point d'un système régional de données aux fins de la gestion des pêches. Au moment de notre vérification, ce système était toujours en

voie d'élaboration. Les cadres de la région ont éprouvé énormément de difficulté à mettre au point une stratégie globale pour ce qui est de l'utilisation de l'informatique dans la région afin de répondre aux besoins des divers utilisateurs (scientifiques, administrateurs, gardes-pêche). Entre temps, les gestionnaires des districts et des secteurs n'ont pas accès à des installations informatiques qui leur faciliteraient la tâche.

10.114 Le système informatique utilisé actuellement pour les dossiers sur les permis est très peu économique. En effet, les dossiers sont confiés à un bureau de service dont le coût d'exploitation a été de 351 000 $, en 1985-1986. Si la région se servait d'autres types d'installations informatiques pour les dossiers sur les permis (comme des micro-ordinateurs, par exemple), elle pourrait épargner entre 100 000 $ et 200 000 $ par année en coûts de fonctionnement.

10.115 Au cours des deux prochaines années, la grande priorité de la région en matière d'informatique consistera à déterminer comment utiliser les techniques informatiques de pointe pour assurer la gestion des pêches et des données sur les stocks.

Les heures supplémentaires

10.116 Dans la région du Pacifique, bon nombre d'employés doivent accomplir des heures supplémentaires durant les périodes de pointe. Ces heures se rapportent souvent aux activités de surveillance ou d'exécution durant la pêche au saumon ou au hareng, ou au travail relatif aux couvoirs durant les périodes de frai. Elles sont donc considérées comme une ressource importante et comme un élément essentiel des pêches.

10.117 En 1984-1985, ces heures ont donné lieu à des dépenses de l'ordre de 3,6 millions de dollars, sans tenir compte des congés compensatoires. Devant l'importance de cette somme, nous avons vérifié si la région possédait suffisamment d'information et procédait à une analyse appropriée de l'utilisation des heures supplémentaires, et nous avons vérifié si les ressources humaines étaient utilisées de façon économique.

10.118 Nous avons constaté que la région a mis en place des contrôles généraux au sujet des heures supplémentaires, mais qu'elle n'assure pas une gestion appropriée de celles-ci pour faire en sorte de réduire les coûts au minimum. Elle ne compile pas suffisamment de données sur le nombre d'heures supplémentaires et sur le bien-fondé de celui-ci ou sur les solutions de rechange, comme l'embauche d'employés temporaires, afin d'utiliser les ressources humaines de façon plus économique.

La délivrance de permis : recouvrement des coûts

10.119 La délivrance de permis pour des bateaux et pour des pêcheurs a permis à la région du Pacifique de recueillir la somme d'environ 4,6 millions de dollars, en 1985-1986.

10.120 Nous avons examiné si la région mettait en application les lignes directrices du Conseil du Trésor en matière de recouvrement des coûts dans le cas de la délivrance de permis. Nous avons constaté qu'elle ne revoyait pas régulièrement le barème des tarifs fixés pour les divers permis. Ainsi, la plus récente révision des coûts pour les permis de pêche au

saumon remonte à 1980, et celle qui se rapporte aux permis concernant les oeufs de hareng remonte à 1974. La révision des tarifs pour les permis de pêche sportive remonte, quant à elle, à 1983, mais le coût est demeuré à 5 $. Nous avons également constaté qu'aucune logique claire ou uniforme ne justifiait le barème des tarifs pour les permis qui se rapportaient aux objectifs du ministère, à la valeur des pêches, ou au coût de la gestion des pêches.

10.121 Le ministre a récemment annoncé qu'il avait l'intention d'augmenter les tarifs des permis de pêche sportive afin d'accélérer le recouvrement des coûts aux fins du Programme de mise en valeur des salmonidés. Le ministère doit examiner de quelle façon le coût des permis de pêche ou les autres formes de recouvrement des coûts pourraient contribuer à améliorer la gestion globale des pêches et à accroître les recettes du gouvernement.

Conclusions et recommandations

10.122 Dans le cadre de son système actuel de planification et de budgétisation, la région ne gère pas ses ressources régionales de façon à s'assurer que les exigences des programmes sont respectées à un coût raisonnable.

10.123 Si tous ces secteurs présentent des lacunes, c'est parce que la région n'accorde pas la priorité à l'amélioration de la gestion des ressources. La principale préoccupation de la région consiste à faire face aux problèmes quotidiens qu'entraîne la gestion des pêches. Elle insiste très peu sur la gestion de ses ressources totales dans le but d'atteindre les résultats ou objectifs fixés.

10.124 Le principal défi consiste à mettre au point un système de planification opérationnelle globale pour la région qui soit coordonné avec l'approche plus rigoureuse de planification pour chaque pêche, comme nous l'exposons au paragraphe 10.79. Cette façon de procéder permettrait de mettre en évidence la nécessité d'améliorer la gestion et constituerait pour la région un point de départ vers la gestion de ses ressources de façon plus efficience et plus économique.

10.125 La région devrait améliorer son processus de planification opérationnelle. Ce processus devrait être adapté aux exigences de la région en matière de gestion des programmes. Il devrait être le principal outil de gestion des ressources régionales et de coordination du travail des diverses divisions ou fonctions. Le principal résultat de ce processus devrait être un plan opérationnel annuel qui :

- **définit avec clarté les grandes priorités de la région et des pêches;**
- **indique de quelle façon les diverses activités qui influent directement sur la gestion des pêches contribuent à assurer le respect de ces priorités;**
- **identifie les secteurs qui nécessitent une réduction ou une modification au plan des ressources;**

- **explique de quelle façon les secteurs essentiels comme la passation de marchés, les heures supplémentaires, l'informatique et le matériel peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs de la région de façon aussi économique et efficiente que possible;**

- **indique les ressources requises pour atteindre les principaux résultats escomptés pour l'ensemble de la région et pour chacune de ses activités.**

Commentaire du ministère : Recommandation acceptée. Depuis 1984, la région effectue un nombre d'activités pilotes qui, à la longue, auront permis de donner suite à cette recommandation. On a commencé à mettre sur pied un cadre opérationnel fondamental qui rattachera les pêches de base et les activités de gestion de l'habitat et de mise en valeur à la ressource des pêches, selon le principe de la ligne de partage des eaux, et qui définira un programme requis minimal et un ordre de priorités. Atteindre les objectifs de remonte réelle du poisson fera ainsi partie de la mesure du rendement et de l'obligation qu'ont les gestionnaires de rendre compte de leurs activités. On travaille également à quantifier la capacité de l'habitat afin de rattacher la capacité de production courante et possible de poisson aux activités de gestion proposées. Ces changements permettront de préparer des plans de travail qui rattacheront la gestion des pêches aux priorités, les avantages aux coûts et risques et les échanges de programme aux répercussions probables. On a créé des comités de planification de secteur qui coordonneront, dans chaque secteur, les plans et activités des directions du MPO. La Direction provinciale des pêches de la Colombie-Britannique est associée à ces comités.

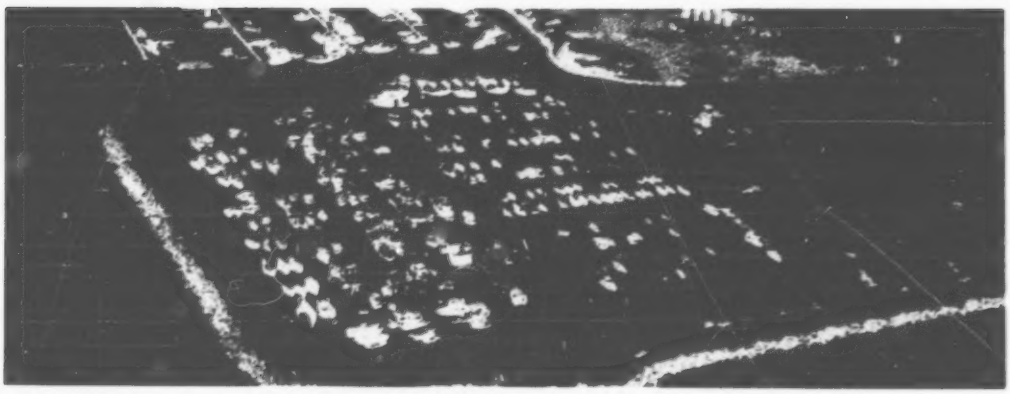
La quantification des activités de la gestion des ressources de la pêche permettra de définir la façon dont la passation de marchés, les heures supplémentaires, l'informatique et le matériel contribuent à la réalisation des objectifs. Elle permettra également de justifier et d'expliquer les ressources de programme requises pour obtenir les résultats que la région est tenue de produire.

On a accru en 1986 les projets pilotes sur la quantification. On prévoit que la quantification s'appliquera à toute la région, en 1989-1990. La planification opérationnelle continuera de changer par suite de ces activités pilotes, mais elle sera entièrement mise en oeuvre au niveau recommandé, en 1990-1991. Moyennant 200 000 $, ces développements pilotes pourraient être achevés en 1987-1988 et la planification opérationnelle, pour 1988-1989, pourrait satisfaire à la recommandation.

La région intérieure

Données de base

10.126 La région intérieure comprend l'Ontario, les provinces des Prairies, les territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Elle est responsable de l'administration de la Loi sur les pêcheries en ce qui concerne la pêche en eaux douces et les ports de petits bateaux, de plaisance et commerciaux.



Le port de Comox, en C.-B., est l'un des 800 ports de plaisance qu'on retrouve dans la région du Pacifique et dans la région intérieure (voir le paragraphe 10.130).

La gestion de la pêche en eaux douces

10.127 Bien que le ministère ait délégué la responsabilité administrative de la pêche en eaux douces aux provinces de l'Ontario et des Prairies, le gouvernement fédéral demeure responsable des exigences législatives concernant la protection et la conservation du poisson. Il n'y a pas eu délégation, aux gouvernements des territoires, de responsabilités concernant la pêche.

10.128 La confusion demeure entre le ministère et les gouvernements provinciaux en ce qui concerne leurs rôles respectifs pour ce qui est de la gestion de l'habitat et de la pêche. Ainsi, l'application des dispositions de la Loi sur les pêcheries concernant l'habitat en eaux douces ne se fait pas de façon uniforme. Les représentants du ministère ne savent pas avec certitude qui doit porter des accusations en vertu de la loi. De plus, nous ne savons pas qui est responsable de la situation actuelle au niveau de la pêche en eaux douces. Les provinces octroient les permis aux pêcheurs et elles déterminent la quantité maximale de poissons qu'ils peuvent prendre, mais c'est le gouvernement fédéral qui assume la responsabilité législative de cette ressource.

10.129 Le ministère est conscient de la nécessité d'expliquer de quelle façon il entend assumer sa responsabilité concernant la gestion de la pêche en eaux douces. Il s'affaire actuellement à clarifier les responsabilités en matière de protection et de gestion de l'habitat, de concert avec les provinces. Il en est arrivé à une telle entente avec la Colombie-Britannique et il mène des négociations semblables avec l'Ontario; il espère faire de même avec les Prairies.

Les ports de plaisance

10.130 Les ports de plaisance constituent l'une des caractéristiques de la région du Pacifique et de la région intérieure. Plus de 80 p. 100 de la valeur totale de l'actif du ministère (environ 450 millions de dollars), au chapitre des ports de plaisance, se retrouve dans ces régions. Nous avons vérifié la gestion des ports de plaisance au cours de cette phase

de la vérification; quant aux ports commerciaux, ils feront l'objet d'un examen au cours d'une vérification ultérieure.

10.131 Le ministère a éprouvé énormément de difficulté à respecter son budget restreint de 5 millions de dollars consacré au maintien de ses 800 ports de plaisance. Ainsi, en Ontario, il estime que 67 p. 100 des 400 ports environ sont en mauvais état ou en état passable et qu'il en coûterait 148 millions de dollars pour remettre tous les ports de plaisance en bon état.

10.132 Malgré le budget restreint prévu pour l'entretien des ports de plaisance, le ministère n'a pas examiné ses tarifs en fonction de ses coûts ou en comparaison de ports privés. Les coûts exigés dans les ports de petits bateaux ont été augmentés une seule fois au cours des huit dernières années. Cette augmentation, survenue en 1984, a donné lieu à une augmentation de l'ordre de 5 p. 100 seulement au titre des frais d'amarrage. En comparaison, dans les ports privés, les coûts sont jusqu'à trois fois plus élevés que ceux de l'État.

10.133 Le ministère a récemment proposé une augmentation de ses tarifs afin d'avoir un barème équivalent à celui des ports privés. Au moment de notre vérification, les tarifs n'avaient pas encore été rajustés. Ces augmentations devraient entraîner une hausse de l'ordre d'un million de dollars au chapitre des recettes annuelles de l'État.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	11.1
La vérification intégrée de 1980	11.3
Étendue de la présente vérification	11.8
Les réserves et les fidéicommis	
Introduction	11.10
Étendue de la vérification	11.12
La gestion des terres	11.14
L'administration des successions	11.30
L'administration des deniers des Indiens	11.46
Les comptes en fiducie des mineurs	11.59
L'enseignement primaire et secondaire	11.67
Données de base	11.70
Étendue de la vérification	11.75
L'absence d'orientation	11.78
Les systèmes d'information	11.85
La transmission des pouvoirs	11.96
Le Programme des revendications des autochtones	
Introduction	11.100
Étendue de la vérification	11.102
Les revendications globales	11.103
L'aide financière accordée aux requérants	11.115
Le Programme des affaires du Nord	
Le rôle du fédéral dans le Nord	11.116
Étendue de la vérification	11.121
La planification et le développement économique	11.122
La gestion des ressources renouvelables et la gestion de la protection de l'environnement	11.131

Pièces

11.1 Les bandes indiennes
11.2 Familles linguistiques chez les autochtones
11.3 Deniers des Indiens conservés par le ministère, au 31 mars 1986
11.4 Part de l'enseignement primaire et secondaire dans le budget 1986-1987 du Programme des affaires indiennes et inuit
11.5 Première page et page de signature d'un traité
11.6 Processus de coordination et de contrôle dans le cas de la société Nanisivik Mines Ltd.

11

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Introduction

11.1 La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, adoptée en 1970, définit l'étendue des responsabilités du ministère. Ce dernier assure l'application de cette loi et de 40 autres lois du Parlement. Selon l'énoncé des rôles et des responsabilités que l'on retrouve dans la Partie III du Budget des dépenses de 1985-1986, le ministère :

- remplit les obligations que le gouvernement fédéral a contractées, en vertu des traités et de la Loi sur les Indiens (par exemple, le versement des sommes prévues dans les traités et l'administration des terres indiennes et des fonds mis en fiducie);
- assure la prestation des services essentiels (notamment dans les domaines de l'éducation, de l'assurance sociale, du logement et de l'infrastructure communautaire) aux Indiens inscrits et aux Inuit;
- aide les Indiens et les Inuit à acquérir des compétences professionnelles et à créer des entreprises viables;
- négocie le règlement des revendications jugées recevables ayant trait aux titres ancestraux non abolis par un traité ou d'une autre façon, ou portant sur les obligations non acquittées du gouvernement;
- fait des paiements de transfert aux gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest pour les aider à offrir des services publics aux résidants des territoires, conformément à la Loi sur le Yukon, à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest et à d'autres ententes;
- assure la mise en valeur ordonnée du Nord, par la gestion des ressources naturelles (le pétrole et le gaz, les minéraux, l'eau, les forêts et les terres), la protection et la gestion de l'environnement naturel du Nord, y compris les mers arctiques, l'adoption de mesures favorisant le développpement économique et la création d'emplois pour les habitants du Nord et le financement de programmes sociaux et culturels;
- favorise l'évolution politique des deux territoires du Nord et coordonne les politiques et les programmes du gouvernement fédéral ayant trait au Nord.

11.2 En décembre 1984, il y avait 581 bandes indiennes au Canada et environ 349 000 Indiens inscrits. La plupart des bandes indiennes installées au sud du 60e parallèle se trouvent dans des réserves. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, seul un petit nombre d'Indiens vivent dans des réserves. Il y a 2 254 parcelles de terre ayant ce statut de réserve au Canada, qui ont une superficie totale de 2,6 millions d'hectares (6,5 millions d'acres). Il y a, au Canada, environ 25 400 Inuit regroupés en quelque 50 collectivités. Des facteurs géographiques, culturels et autres font que les collectivités indiennes offrent un éventail de buts, de talents et de priorités très divers. L'action du ministère s'inscrit donc dans un contexte à la fois complexe et délicat à cause de la formulation, par des groupes clients différents, d'une vaste gamme de demandes divergentes. (Voir les pièces 11.1 et 11.2.)

Pièce 11.1

LES BANDES INDIENNES

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Selon le dernier recensement, la taille des bandes indiennes varie grandement allant, par exemple, d'un groupe de deux personnes (New Westminster, Colombie-Britannique) à une bande de 10 367 personnes (Six Nations of the Grand River, Ontario). La taille moyenne des bandes est passée d'environ 350 membres, en 1960, à quelque 550 personnes en 1980.

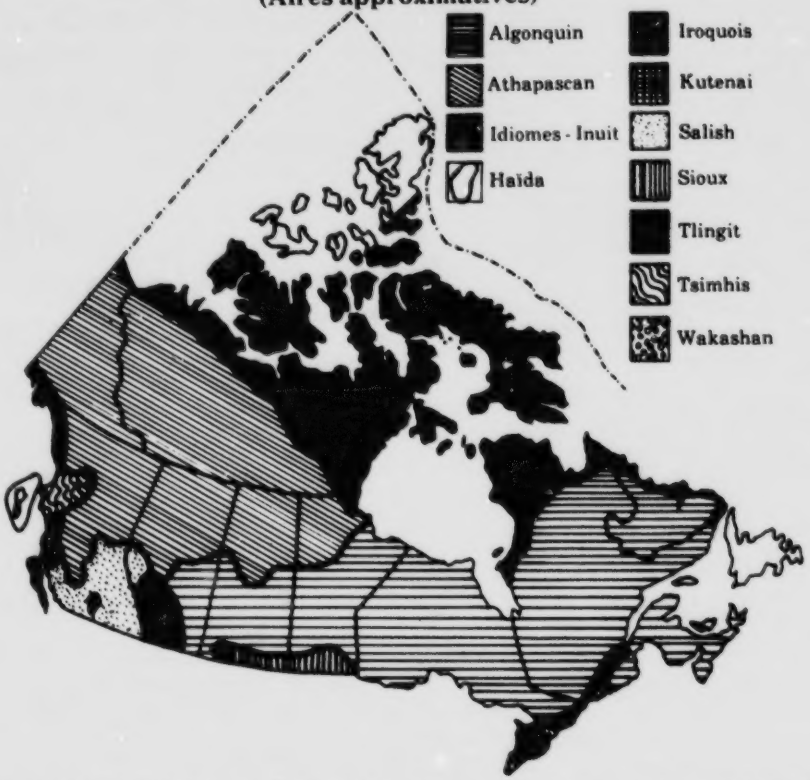
La vérification intégrée de 1980

11.3 Nous avons examiné, au cours de notre première vérification intégrée du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), en 1980, les systèmes de planification et de contrôle qui appuyaient la gestion financière, la gestion du personnel et la gestion des programmes. Les principales recommandations que présentait le rapport des vérificateurs portaient sur le mandat et le rôle du ministère en ce qui a trait à la gestion des fonds des bandes indiennes et des fonds destinés aux jeunes Indiens.

11.4 **Mandat.** Le mandat du ministère n'était pas clair. Les rapports qu'il devait entretenir avec les Indiens et les Inuit demeuraient, par conséquent, trop imprécis pour circonscrire ce dont le MAINC était responsable devant le Parlement. Le ministère, en particulier, ne savait pas s'il lui incombait d'améliorer la situation sociale et économique des autochtones ou s'il avait simplement pour rôle d'assurer une juste répartition de l'aide financière entre divers groupes d'autochtones qui poursuivent des objectifs qui leur sont

Pièce 11.2

FAMILLES LINGUISTIQUES CHEZ LES AUTOCHTONES
(Aires approximatives)



Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

On compte, chez les Indiens du Canada, 10 groupes linguistiques, chacun comprenant un certain nombre de sous-groupes qui s'expriment dans des langues ou des dialectes qui s'apparentent. Le ministère doit compter avec ces différences et ces caractéristiques culturelles disséminées aux quatre coins du pays, s'il entend s'assurer que l'enseignement dispensé aux Indiens correspond "aux besoins et à la situation des particuliers, des bandes et des collectivités desservis sur les plans social, économique et culturel."

propres. Ces deux orientations présentent de grandes différences et, à notre avis, ce point devait être éclairci avant que le ministère ne se dote des mécanismes qui lui permettent de rendre compte de ses activités. L'évaluation du respect du mandat reposerait, par conséquent, sur des données très différentes dans l'un ou l'autre cas.

11.5 Le Comité permanent des comptes publics, dans son Sixième rapport (23 juin 1981) à la Chambre des communes, a recommandé que le ministère prenne les mesures nécessaires pour préciser son mandat, compte tenu notamment de l'absence d'objectifs, de plans ou de buts précis en regard desquels pourraient être évaluées ses réalisations.

11.6 Le ministère, en mai 1985, avisait le président du Comité permanent des comptes publics que le ministre avait ordonné une révision en profondeur du mandat de son ministère, des moyens qui servent à sa mise en oeuvre, ainsi que des rapports du ministère avec les Indiens.

11.7 Contributions versées aux bandes indiennes. Nous avons signalé au Parlement, en 1980, que le ministère n'avait pas la certitude que les contributions versées aux bandes indiennes avaient été utilisées aux fins pour lesquelles elles avaient été versées, comme l'exige le Conseil du Trésor. Le ministère a répondu que les mécanismes de contrôle requis pour respecter les exigences du Conseil du Trésor allaient peut-être au-delà des possibilités administratives de plusieurs bandes. Il a amorcé des négociations avec le Conseil du Trésor afin de mettre au point un système d'obligation de rendre compte du respect de son mandat, qui conviendrait mieux aux Indiens et au gouvernement. Au moment où nous étions à rédiger le présent rapport, il y avait négociation d'une autre "convention de financement" avec le Conseil du Trésor. L'objectif de cette convention est de mettre en place un nouvel ensemble de mécanismes qui permettrait aux collectivités indiennes de prendre en charge les fonds octroyés et de rendre compte de leur utilisation. Les contributions aux bandes indiennes, en 1986-1987, totaliseront plus d'un milliard de dollars, mais le ministère n'a cependant pas encore établi un système approprié de contrôle des contributions.

Étendue de la présente vérification

11.8 Cette année, notre vérification a porté sur les secteurs que nous n'avions pas examinés en détail lors de notre dernière vérification intégrée. Nous avons examiné l'activité "Réserves et fidéicommis" du Programme des affaires indiennes et inuit, et plus particulièrement la gestion des terres indiennes, l'administration des successions des Indiens, l'administration des comptes de capital et des comptes de résultats des bandes indiennes et celle des comptes en fidéicommis établis pour les mineurs. Nous avons également vérifié l'activité "Enseignement primaire et secondaire". Vingt-six pour cent (409 millions de dollars) du budget global du Programme des affaires indiennes et inuit (1986-1987) est réservé à l'enseignement primaire et secondaire qui sera donné aux jeunes Indiens qui vivent dans des réserves ou sur des terres de la Couronne. Nous avons également examiné les activités du Bureau des revendications des autochtones, les grands systèmes, méthodes et contrôles de gestion utilisés pour deux projets d'aménagement ainsi que la gestion des ressources renouvelables prévue au Programme des affaires du Nord.

11.9 Nous avons utilisé dans une certaine mesure les travaux de la Direction de la vérification du ministère. Cette utilisation, par la force des choses, a été restreinte puisque les travaux de cette direction n'avaient pas une étendue aussi grande que les nôtres.

Les réserves et les fidéicommis

Introduction

11.10 La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et la Loi sur les Indiens autorisent le ministère, par l'entremise de son ministre, à administrer les terres des réserves, les fonds des bandes et les successions de certains Indiens ainsi qu'à déterminer le droit au statut d'Indien et le droit d'appartenance à une bande. Le ministère a donc comme mandat de voir à ce que les terres et les successions des Indiens soient administrées en conformité avec les dispositions des lois et à ce que toutes les personnes qui ont droit au statut d'Indien soient dûment enregistrées. Ces diverses activités sont confiées à neuf bureaux régionaux répartis sur l'ensemble du territoire national et à deux bureaux des

ressources minérales, l'un à Ottawa et l'autre à Calgary. L'administration centrale, à Ottawa, assure l'orientation générale des activités.

11.11 Le mandat de la Direction générale des réserves et des fidéicommis, ainsi que celui du ministère dans son ensemble découlent des diverses lois que ce dernier a charge d'appliquer. Le sens exact de ce mandat a fait l'objet de débats et en a dérouté plusieurs au cours des années. La confusion vient de l'imprécision des textes de loi. Le ministère ne peut sans doute pas décrire avec clarté quel est son rôle légal, mais il ne fait pas de doute qu'il a charge, dans le domaine de la gestion immobilière, d'administrer les terres mises de côté à l'usage et au profit des Indiens et des bandes. Une décision de la Cour suprême du Canada, à la fin de 1984, est venue confirmer le fait que le ministère doit jouer un rôle de fiduciaire pour les Indiens en ce qui a trait à la cession des terres des réserves. (Selon la Loi sur les Indiens, "terres cédées" signifie une réserve ou partie d'une réserve, ou tout intérêt y afférent, dont le titre juridique demeure attribué à Sa Majesté et que la bande, à l'usage et au profit de laquelle il avait été mis de côté, a abandonné ou cédé.")

Étendue de la vérification

11.12 Nous avons procédé à un examen détaillé de la manière dont le ministère interprète et exerce son rôle ainsi que sa capacité générale à assumer les responsabilités qui s'y rattachent. Nous avons plus particulièrement vérifié la mesure dans laquelle le ministère respectait le mandat que lui impose la loi, à la lumière de la récente décision rendue par la Cour suprême, ainsi que les méthodes et ressources utilisées pour réaliser ce mandat.

11.13 Nous avons retenu, pour notre vérification, trois secteurs de la Direction générale des réserves et des fidéicommis : la gestion des terres, l'administration des successions et l'administration des fonds des bandes. Dans un premier temps, nous avons cherché à nous faire une idée précise du mandat légal du ministère et, pour ce faire, nous avons dépouillé des textes de loi, nous avons lu les décisions récentes rendues par les tribunaux et nous nous sommes enquis de la perception que le ministère a de son mandat. En deuxième lieu, nous avons examiné la procédure administrative du ministère, puis nous avons comparé ses obligations légales et ses méthodes d'intervention avec celles de sociétés de fiducie privées dont le mandat fiduciaire est semblable. En dernier lieu, nous avons examiné l'utilisation que le ministère fait des ressources humaines et évalué leurs qualifications, en tenant compte des exigences légales et des usages établis en droit et mis en pratique par les sociétés privées de fiducie.

La gestion des terres

11.14 **Le mandat légal.** Il n'est pas facile de préciser le mandat légal confié au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en ce qui a trait aux réserves et fidéicommis. En 1984, dans la cause *Guérin et al. v. la Reine*, la Cour suprême du Canada a examiné le rôle du ministère en ce qui a trait aux opérations de cession de terres indiennes et a déclaré que la Couronne avait une obligation fiduciaire à l'égard des peuples indiens du Canada. Un fiduciaire est une personne à qui l'on a confié, pour le bien d'une autre personne, certains pouvoirs et qui est tenue en tout temps, lorsqu'elle exerce ces pouvoirs, d'agir en toute honnêteté lorsque sont en jeu ce qu'elle considère être les intérêts de l'autre

personne et de respecter certaines normes de loyauté et de fidélité. Dans la cause Guérin, le tribunal a déclaré que les fonctionnaires du ministère, lors de la location à bail de terres au nom de la bande des Musqueams de la Colombie-Britannique, avaient agi à titre de fiduciaire pour ces Indiens. Ces fonctionnaires toutefois, parce qu'ils avaient loué les terres à des conditions moins avantageuses que celles approuvées par la bande, n'avaient pas agi au mieux des intérêts des Indiens et avaient par conséquent failli à leur tâche de fiduciaire.

11.15 Le ministère, jusqu'à ce que soit rendue cette décision, jugeait l'obligation qui lui était faite, en vertu des lois, comme constituant une obligation de fiducie "politique" en vertu de laquelle les bénéficiaires ne pouvaient avoir recours aux tribunaux si le ministère ne s'acquittait pas de ses responsabilités. À la suite du jugement rendu dans cette cause, le ministère sait qu'il doit assumer des responsabilités fiduciaires, à tout le moins en ce qui concerne les cessions de terre, et qu'un tribunal peut lui enjoindre de s'acquitter de ces responsabilités. Il lui faut maintenant, et il le sait, revoir ses procédés et politiques dans un certain nombre de secteurs afin d'assumer entièrement ces responsabilités.

11.16 La Direction des terres de la Direction générale des réserves et fidéicommis administre les terres de la Couronne mises de côté pour l'usage et le profit des bandes indiennes. Elle conseille également les bureaux régionaux, les bureaux de district et les bandes indiennes sur la façon d'administrer les réserves indiennes, de céder certaines terres de ces dernières, de louer les terres cédées et de louer les terres des réserves aux membres des bandes et à d'autres personnes. La Direction des terres aide les bandes à dresser des titres de cession qui permettent de louer les terres. Sans ces titres, les bandes, habituellement, ne peuvent louer des terres à des personnes qui ne sont pas membres des bandes. Ces dernières se fient donc à la compétence des fonctionnaires de la direction pour obtenir la réalisation rapide et efficiente des cessions lorsqu'elles ont en vue des locataires. Elles comptent également sur cette direction pour que l'on tienne compte de leurs voeux et désirs dans toutes les opérations.

11.17 **Inventaire des terres et des ressources naturelles.** L'une des fonctions de la Direction des terres est de tenir un inventaire de toutes les terres des réserves. Malgré l'obligation qui est ainsi faite à cette direction, il n'existait, au moment où nous avons effectué notre vérification, aucun inventaire national, complet et précis, des terres des réserves et des ressources naturelles, ventilées par bande. À notre avis, un tel inventaire, accompagné de la présentation des recommandations sur l'utilisation des terres, est nécessaire au ministère s'il veut s'acquitter de ses responsabilités de fiduciaire à ce titre. Le manque à gagner, à cause des occasions ratées et du défaut de tirer un rendement optimal des terres des réserves, pourrait être important si le ministère ne possède pas d'inventaire du genre. Le ministère reconnaît l'existence du problème, mais il n'y a pas encore trouvé solution.

11.18 **Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait compiler et tenir à jour un inventaire complet et précis des terres et des ressources naturelles des Indiens.**

Commentaire du ministère : Le ministère voit cette question sous deux aspects - un service d'enregistrement des terres indiennes et une indication des possibilités d'ordre économique.

La Direction des terres a une Division du registre des terres indiennes où sont inscrits les détails des opérations relatives aux terres situées dans des réserves et aux terres cédées, conformément aux articles 21 et 55 de la Loi sur les Indiens. Toutefois, l'intégralité et l'exactitude des dossiers que l'on trouve dans cette Division varient considérablement d'une réserve à l'autre. Dans de nombreux cas, les pouvoirs sur les terres indiennes sont passés au gouvernement fédéral - soit au moment de la Confédération ou par la suite - et nous n'avons qu'une description générale de leur emplacement exact, de leur superficie, ainsi que des restrictions ou des exclusions qui s'appliquaient à l'époque. En 1978, on estimait qu'il faudrait plus de 300 années-personnes pour effectuer une recherche détaillée nécessaire à l'établissement d'un inventaire complet et à jour des terres; à l'heure actuelle, étant donné les ressources limitées, nous effectuons cette recherche cas par cas, afin de résoudre les problèmes individuellement, au fur et à mesure qu'ils se présentent.

Le second aspect de la question se rapporte à l'évaluation des possibilités d'ordre économique que présentent les terres indiennes et les ressources naturelles. Dans le cadre de la restructuration récente du ministère, il y a eu la nomination d'un sous-ministre adjoint au Développement économique; le ministère pourra ainsi faire davantage à cet égard. Il est particulièrement intéressant de relever le fait qu'il y a eu hausse importante des ressources du ministère à qui nous avons confié des responsabilités concernant le gaz et le pétrole, y compris l'instauration et le maintien d'un inventaire des ressources pétrolières et gazières sur les terres des Indiens. En outre, il existe des plans en vue d'achever l'inventaire d'autre ressources minières en Colombie-Britannique et dans les provinces de l'Atlantique. Il en sera de même à une date ultérieure pour les autres provinces.

11.19 Accessibilité à des services juridiques. La Direction des terres éprouve des difficultés à obtenir les services juridiques dont elle a besoin. Les employés des régions et de l'administration jugent ne pas pouvoir assez facilement consulter les avocats du ministère de la Justice. Ces avocats ne sont pas toujours libres pour s'occuper des questions indiennes. Il s'ensuit que les avis juridiques sur les questions de location et de cession des terres ne peuvent pas toujours être obtenus aussi rapidement que requis. Certaines occasions sont ainsi ratées puisque marché et opérations immobilières ne peuvent attendre. Cela augmente également les risques, pour le ministère, de ne pas fournir aux Indiens des services appropriés.

11.20 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, compte tenu du risque de ne pouvoir fournir des services appropriés, devrait, en collaboration avec le ministère de la Justice, évaluer la somme des services juridiques dont il a besoin aux niveaux fédéral et régional et trouver le meilleur moyen de combler ce besoin.

Commentaire du ministère : Les deux ministères sont au courant du problème et ils tâchent de le résoudre.

11.21 Formation et supervision des agents de la gestion des terres. Un des devoirs d'un fiduciaire, en ce qui a trait au choix et à la supervision des agents qui agiront en son nom, est de vérifier si ces personnes possèdent la compétence requise pour effectuer les

tâches pour lesquelles elles sont embauchées. Sans cela, le fiduciaire peut être tenu responsable des actes de ses agents qui portent atteinte à la relation du fiduciaire avec ses clients.

11.22 Les employés qui doivent s'occuper de l'évaluation des terres, de l'arpentage des lots, des contrats et des baux doivent posséder une formation hautement spécialisée s'ils veulent dûment exercer leurs responsabilités de fiduciaire. Les connaissances acquises doivent leur permettre non seulement d'effectuer le travail qui leur est assigné, mais également de cerner les problèmes qui se présentent.

11.23 Nous avons constaté, au cours de notre examen des méthodes auxquelles ont recours les sociétés privées de fiducie, que ces dernières avaient soin de confier ces responsabilités à des personnes qui possèdent une solide formation. Toutefois, au sein de la Direction générale des réserves et des fidéicommis, certains employés qui s'occupaient des locations et des cessions ne possédaient ni les connaissances théoriques, ni les connaissances pratiques requises pour assumer ces responsabilités de manière à répondre aux normes qualitatives élevées du fiduciaire. La plupart d'entre eux avaient le plus souvent commencé comme commis et avaient gravi les échelons au sein du ministère. La formation qu'ils y avaient reçue était fort mince.

11.24 Depuis la décision rendue dans l'affaire Guérin, des efforts ont été faits dans la région de la Colombie-Britannique pour engager du personnel plus spécialisé et pour améliorer le programme de formation. Néanmoins, les gestionnaires, dans cette région, estiment qu'il y a encore fort à faire pour résoudre ce problème. Pour le moment, des employés sans formation s'occupent des locations et ne font appel au ministère de la Justice que dans les seuls cas où "quelque chose sort de l'ordinaire". Erreurs et omissions sont fréquentes parce que les employés ne possèdent pas la compétence requise pour savoir quand faire appel aux services des avocats. Dans de telles circonstances, des mesures non convenables sont prises, comme ce fut le cas dans l'affaire Guérin.

11.25 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait s'assurer que les employés auxquels il confie des responsabilités fiduciaires possèdent les connaissances et la formation requises pour les assumer.

Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord avec cette recommandation.

11.26 Supervision du personnel. Un fiduciaire, après avoir choisi des agents compétents, doit en outre superviser ces personnes afin d'avoir la certitude qu'elles fournissent un travail de qualité satisfaisante. Le fiduciaire doit accorder à l'administration des affaires de sa fiducie le même soin et le même souci professionnel que les gens d'affaires avisés dans la conduite de leurs activités. Il n'y a pas de gens d'affaires avertis qui confieraient une mission à un agent sans en faire la supervision ou sans obtenir la certitude que leur agent connaît ses responsabilités et la manière dont il doit les assumer. Dans la pratique, les sociétés privées de fiducie possèdent des manuels qui précisent pour leurs employés les politiques et la procédure à suivre pour le déroulement des opérations. En outre, ils disposent de systèmes de contre-vérification qui leur permettent de vérifier si les

tâches ont réellement été effectuées dans les délais prévus et de la manière voulue. Les ventes de biens, la réduction du capital d'une fiducie et les investissements sont examinés à plusieurs niveaux dans la société et certaines de ces opérations ne peuvent être autorisées définitivement que par les membres du conseil de direction ou par les directeurs généraux. Une personne seule ne peut prendre de décisions et pratiquement tout ce que fait un employé est révisé à un échelon supérieur, habituellement par un spécialiste. Nous avons constaté que le ministère ne supervise pas son personnel de manière appropriée et ne possède pas de mécanismes satisfaisants de contrôle de la qualité du travail effectué.

11.27 Le ministère reconnaît l'existence de certains des problèmes susmentionnés et s'affaire à les cerner et à les résoudre. Nous croyons néanmoins qu'il doit agir rapidement s'il veut assumer entièrement ses responsabilités et réduire les risques de bévues qui pourraient entraîner des poursuites judiciaires.

11.28 **Arpenteurs et évaluateurs compétents.** La consultation juridique n'est qu'un des secteurs qui requiert, pour la gestion des terres, le recours à des spécialistes. Il faut faire arpenter et, souvent, évaluer les terres des réserves avant qu'elles ne puissent être louées à des personnes qui ne sont pas membres des bandes. Les bureaux régionaux ont donc reçu plus de demandes d'arpentage et d'évaluation qu'ils ne peuvent en traiter. Dans une région, on nous a indiqué qu'une somme de 40 000 $ était mise de côté chaque année pour les évaluations. Puisqu'une évaluation peut coûter jusqu'à 20 000 $, il va sans dire que la liste des demandes en attente est longue. Le coût de l'arpentage des lots, mesure souvent nécessaire, est également élevé et les demandes en attente sont également nombreuses. Tout cela indique que les Indiens reçoivent des services dont la qualité est médiocre et que le ministère risque de rater des locations et de perdre des revenus à cause de retards excessifs. Les sociétés privées font appel à des experts de l'extérieur, par exemple des arpenteurs ou des évaluateurs indépendants, lorsque ce genre de situation se présente. Nous croyons qu'il conviendrait que le ministère fasse de même.

11.29 **Passif éventuel.** Le jugement rendu dans la cause Guérin a permis de préciser les devoirs fiduciaires de la Couronne en ce qui a trait à la "cession des terres" des Indiens. Toutefois, au 30 juin 1985, une centaine d'autres poursuites avaient été intentées contre la Couronne et étaient pendantes devant les tribunaux, indication de l'urgence de porter une attention plus grande à cette question. Dans 75 p. 100 des cas, aucun montant d'argent en compensation n'est précisé, mais dans les autres cas (25 p. 100), les demandes représentent pour le ministère un passif éventuel de 1,77 milliard de dollars. Certaines des réclamations ont été formulées il y a un bon moment. Le jugement, dans la cause Guérin, peut les réactiver et susciter d'autres réclamations. Nous avons signalé ce passif éventuel dans une note de vérification publiée dans notre Rapport de 1985.

L'administration des successions

11.30 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a juridiction et autorité sur les successions des Indiens décédés qui ont vécu dans les réserves, exception faite des cas où le ministre consent à transférer sa juridiction aux tribunaux provinciaux. Cela se produit dans le cas des successions importantes et complexes ou dans les cas de décès dans un accident, lesquels donnent lieu à des demandes d'imdemnités auprès des assureurs. Habituellement, le ministère assume la responsabilité du règlement des successions et de ce

fait, il peut être tenu responsable, par les héritiers d'une personne, des irrégularités et des erreurs dans l'administration de la succession de cette personne.

11.31 Le ministère, une fois avisé du décès d'une personne, doit dresser un inventaire détaillé des biens de la succession, relevé qui doit énumérer tous les biens mobiliers et immobiliers du défunt et préciser leur valeur ainsi que les dettes et les réclamations qui grèvent la succession. Il doit également obtenir une déclaration attestant l'existence ou l'absence d'un testament ainsi que la liste de tous les bénéficiaires. Il a également charge de prendre toutes les mesures requises pour protéger l'actif du défunt et recouvrer les sommes qui étaient dues à ce dernier. Le ministère, si la personne décédée possédait un testament et avait désigné un exécuteur testamentaire, sera appelé à approuver le testament et à autoriser l'exécuteur testamentaire à régler la succession. Le ministère, dans le cas contraire, nommera un administrateur de la succession.

11.32 De fait, le ministère ne dresse d'inventaires et ne protège l'actif des successions que dans un petit nombre de cas. La raison en est, semble-t-il, que les fonctionnaires du ministère n'ont pas le temps de se rendre dans les réserves et de dresser eux-mêmes les inventaires, sans compter que les réserves se trouvent bien souvent en régions éloignées. À cause de cela, les employés du ministère font souvent appel à des volontaires, par exemple les amis ou les proches du défunt. Cela pose un problème du fait que le ministère est responsable des mesures prises par les volontaires recrutés, c'est-à-dire qu'il est responsable des erreurs dans l'inventaire ou des pertes d'éléments de l'actif de la succession qui découlent d'une protection non convenable.

11.33 Dans le secteur privé, les sociétés de fiducie qui s'occupent, à titre d'exécuteurs ou de coexécuteurs testamentaires, du règlement des successions de leurs clients ont soin de prendre rapidement les mesures requises. La plupart de ces sociétés ont recours à des listes de contrôle des mesures à prendre et elles établissent un calendrier d'intervention qui débute à la date de réception de la notification du décès et se termine à la date à laquelle ont été réglés les derniers détails de la succession. Elles dressent un inventaire détaillé des biens, établissent la valeur de l'actif de la succession, en assurent les éléments et prennent toutes les mesures requises pour les protéger.

11.34 Le système et les procédés que le ministère utilise pour le règlement des successions n'ont pas la même qualité que ceux qu'utilisent les sociétés privées. Le rapport d'une étude demandée par le ministère confirme nos dires et suggère que ce dernier consacre plus de ressources au programme du règlement des successions afin que ce programme puisse offrir toutes les garanties requises. Pour le moment, le règlement des successions n'a qu'une faible priorité et le ministère n'a pas augmenté les ressources du programme de manière à répondre aux besoins ou à améliorer la qualité de l'administration des successions.

11.35 **Formation en administration des successions.** La Couronne, lorsqu'elle administre les successions des Indiens, agit à titre de fiduciaire, de fidéicommissaire et, comme tel, elle doit mettre le plus grand soin à réaliser cette mission, comme nous l'avons déjà indiqué dans la section qui traite de la gestion des terres. L'obligation de choisir des agents compétents et de superviser leur travail vaut également dans ce cas-ci. Nous avons

constaté que, de manière générale, le personnel n'a pas une formation suffisante et qu'il ne cherche pas assez souvent à obtenir l'opinion et les conseils des experts en ce domaine. Les règlements de successions accusent des retards excessifs. En outre, les règlements, procédés et politiques sont désuets et demeurent incomplets, les dossiers sont pauvres et il n'existe aucun système officiel à utiliser pour l'administration des successions. Ces problèmes ont été signalés dans les rapports des études qu'a commandées le ministère, mais rien n'indique que ce dernier a pris les mesures nécessaires pour corriger la situation.

11.36 Les préposés aux successions n'ont comme compétence élémentaire qu'une expérience qui dépasse rarement le niveau du travail de bureau en ce qui a trait à l'administration des successions. Malgré ce manque d'expérience, ils ont de fait, dans les régions, dès que débute leur travail, plein pouvoir d'administrer les successions. Ils doivent prendre des décisions et donner des conseils au personnel des districts sans pouvoir, ou en pouvant fort peu, obtenir conseils et aide d'experts en la matière. Leurs supérieurs ont une certaine connaissance des grands problèmes que présente l'administration des successions, mais ils connaissent peu la routine quotidienne. Il est possible de demander conseil à l'administration centrale ou au ministère de la Justice mais, dans les régions, plusieurs employés jugent que cette démarche est peu facile, peu opportune ou peu pratique.

11.37 Le ministère n'offre pas une formation suffisante aux préposés aux successions qui sont en poste. À cause de leur manque de compétence et de formation, ces personnes peuvent, sans le savoir, commettre des erreurs graves dont le ministère pourra être tenu responsable devant les tribunaux. Certains agents des bureaux de district, par exemple, ne possèdent pas une bonne connaissance des dispositions pertinentes de la Loi sur les Indiens ou de son Règlement. Les erreurs commises sont souvent des omissions; le règlement des successions traîne souvent parce qu'on manque de personnel ou que ce dernier ne possède pas les connaissances nécessaires. Au Manitoba, à l'heure actuelle, le règlement de plusieurs successions est en suspens parce que les postes d'agents préposés aux successions sont sans titulaire et qu'il n'y a pour le moment que des commis pour s'occuper de la Section des successions.

11.38 Le ministère des Affaires indienne et du Nord canadien devrait voir à ce que les employés affectés à l'administration des successions possèdent les connaissances théoriques et pratiques qui leur permettront de maîtriser toutes les facettes de leur travail.

11.39 Retards. Un autre problème amoindrit la qualité de l'administration des successions. À cause d'un manque de personnel, le traitement des successions accuse des retards excessifs et il devient à peu près impossible d'éliminer le surplus de travail accumulé. En Ontario, par exemple, une seule personne au bureau régional s'occupe des successions avec l'aide des seuls surintendants des districts qui font office d'administrateurs. Au Manitoba, le règlement des successions est confié à deux commis seulement. En Ontario, le manque de personnel a entraîné de longs retards dans l'administration des successions et un accroissement constant du travail accumulé. Au moment de notre vérification, de 550 à 600 successions attendaient d'être réglées. Le règlement d'une succession n'est pas considéré en retard s'il ne s'est pas écoulé plus de trois ans depuis l'ouverture du dossier. Certains règlements traînent depuis vingt ans. Au Manitoba, le manque de personnel a entraîné des retards tels que le dossier d'une succession dort souvent sur les tablettes tant

qu'une plainte n'est pas déposée. Chaque année, le bureau régional du Manitoba se voit confier l'administration de 300 nouvelles successions alors qu'il ne peut régler, chaque année, avec tout le personnel dont il peut disposer, que 150 dossiers.

11.40 En Colombie-Britannique, la situation est meilleure, et cela à cause d'une étude récente des systèmes de gestion et de la réorganisation qui a suivi. Le bureau régional a éliminé le travail accumulé et il réussit maintenant à se libérer du volume de travail. En outre, le bureau régional et les bureaux de district recrutent des personnes plus compétentes et ils ont mis sur pied des ateliers et des séminaires qui portent sur le domaine des successions. Le bureau régional n'a pas réglé tous ses problèmes en ce qui a trait à l'administration des successions, mais il s'efforce de fournir un meilleur service.

11.41 On a envisagé que le volume de travail des préposés aux successions pourrait être substantiellement réduit si la part préciputaire d'une succession, c'est-à-dire celle qui revient automatiquement au conjoint, était portée du seuil actuel de 2 000 $ au seuil en vigueur dans les provinces, lequel varie de 40 000 $ à 75 000 $. Les cadres du ministère y voient là un moyen d'améliorer la procédure administrative.

11.42 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait examiner la possibilité d'améliorer sensiblement les procédés d'administration des successions par une augmentation du montant de la part préciputaire allouée au conjoint, lors du règlement des successions. Si cela s'avère possible, il faudra prendre les mesures requises pour apporter les modifications utiles aux textes de loi.

11.43 Dossiers. Nous avons constaté que les dossiers tenus sur certaines successions étaient incomplets. Il semble qu'il n'y ait pas eu utilisation d'une liste de contrôle des mesures à prendre. Il est donc souvent difficile de savoir quelles mesures ont été prises. En Ontario, par exemple, on nous a signalé qu'il n'existait pas de système de vérification de l'exactitude du montant des chèques destinés aux bénéficiaires et de l'expédition réelle de ces pièces. La direction des bureaux régionaux admet l'existence du problème, mais souligne que l'on ne peut effectuer cette vérification à cause d'un manque de personnel et de temps. Sans dossiers correctement tenus, il sera difficile, lorsque des poursuites seront intentées contre le ministère ou des administrateurs des successions, de prouver que les mesures requises ont réellement été prises, et cela en temps opportun, pour assurer le règlement d'une succession.

11.44 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait exiger l'utilisation d'une liste de contrôle dans le cadre de l'administration des successions afin d'avoir la certitude qu'il y a des preuves documentaires des mesures prises et l'assurance que toutes les interventions requises ont été effectuées dans des délais raisonnables.

Commentaire du ministère : Le ministère est d'accord avec la recommandation formulée au sujet de l'administration des successions. Étant donné toutefois que l'on prévoit réduire la taille du ministère, il deviendra encore plus difficile d'assurer l'administration efficace des successions des Indiens. Nous étudions

en ce moment la méthode globale de cette fonction, dans le but d'améliorer les procédés actuels et de modifier la loi.

11.45 Le ministère, jusqu'à maintenant, n'a accordé qu'une faible priorité au règlement des successions des Indiens, surtout parce qu'il y a eu peu d'accusations de mauvaise gestion des successions. Toutefois, il se peut que tout cela change puisque les bandes sont de plus en plus riches et que leurs relations avec la Couronne deviennent plus complexes. L'affaire Guérin peut inciter les bandes à recruter des avocats et à exiger des compensations de la Couronne. Le ministère, s'il veut éviter cela, se doit d'agir de manière à assumer ses responsabilités légales à l'égard des Indiens.

L'administration des deniers des Indiens

11.46 **Fonds des bandes indiennes.** La Direction générale des réserves et des fidéicommis a charge d'administrer les deniers des Indiens. La Loi sur les Indiens définit les "deniers des Indiens" comme étant "toutes les sommes d'argent perçues, reçues ou détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des Indiens et des bandes".

11.47 Les fonds des bandes indiennes sont conservés dans le Trésor (Fonds du revenu consolidé) et sont administrés en conformité avec les dispositions de la Loi sur les Indiens. Un compte de capital et un compte de résultats (revenu) sont établis pour chaque fonds. L'établissement de ces comptes avait pour but de doter les Indiens d'assises économiques permanentes. Chaque fois qu'une parcelle des terres réservées à une bande est cédée et vendue ou louée, ou chaque fois que des ressources provenant des terres d'une réserve sont vendues, les produits de ces opérations sont portés à ces comptes afin de financer les activités présentes et futures de la bande. Comme l'exige la loi, le gouvernement du Canada verse dans ces comptes des intérêts dont le taux est fixé par le gouverneur en conseil. Jusqu'à récemment, la vente ou la location de terres constituait la principale source des fonds versés dans les comptes de capital. Au cours des dix dernières années, le solde des fonds de certaines bandes a augmenté de façon spectaculaire à cause des redevances sur le pétrole et le gaz versées à leur compte de capital.

11.48 Le ministère, en plus d'administrer les comptes de capital et les comptes de résultats des bandes, tient 15 000 comptes pour les mineurs, pour les successions non réglées, pour les personnes jugées mentalement incapables et pour des héritiers non retracés. La plupart des fonds conservés en fidéicommis pour les mineurs proviennent d'une répartition par personne des sommes versées aux comptes de capital des bandes.

11.49 Au 31 mars 1986, il y avait 635 comptes de capital dont le solde total était supérieur à 765 millions de dollars et quelque 592 comptes de résultats dont le solde total se chiffrait à plus de 47 millions de dollars. Ces fonds des bandes imposent des responsabilités financières au gouvernement du Canada. La pièce 11.3 présente le nombre de comptes que tient le ministère et la valeur des deniers des Indiens qu'il avait à administrer, au 31 mars 1986.

Pièce 11.3

DENIERS DES INDIENS CONSERVÉS PAR LE MINISTÈRE AU 31 MARS 1986

	Nombre de comptes	Montant (en milliers de $)
Comptes - successions des Indiens	2 718	15 090 $
Comptes en fiducie des mineurs	14 331	98 842
Fonds des bandes indiennes - comptes de résultats	592	47 174
- comptes de capital	635	765 902
Comptes d'attente	1 337	9 815
Comptes - héritiers non retracés	672	505
Comptes - enfants adoptés	3 594	5 739
Total	23 879	943 067 $

11.50 Comptes de résultats. La loi stipule que " tous les deniers des Indiens autres que les deniers au compte de capital sont tenus pour des deniers de revenu de la bande." Quelque 75 p. 100 des bandes indiennes ont été autorisées à gérer elles-mêmes leurs propres comptes de résultats, en conformité avec l'article 69 de la loi.

11.51 Ce transfert de pouvoir, du ministère aux bandes, peut être perçu comme équivalant, après la décision rendue dans l'affaire Guérin, à une délégation des responsabilités relatives à la gestion des fonds en fidéicommis. Le ministère, lorsqu'il procède à une délégation de pouvoir de ce genre, doit être, comme fiduciaire, aussi prudent que le seraient des gens d'affaires avertis dans le choix et la supervision de leur fondé de pouvoir. Sans cela, la Couronne pourrait être accusée par son fondé de pouvoir de mauvaise administration. Le ministère, afin d'éviter cela, a besoin d'un système et de procédés afin d'exercer une surveillance et d'exiger des rapports sur la gestion, par les bandes, des deniers de revenu.

11.52 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait voir à préciser quelles sont la nature et l'étendue de ses responsabilités consécutives au transfert, à des bandes indiennes, du pouvoir de gérer leurs propres comptes de résultats.

11.53 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait, s'il transfère à des bandes indiennes sa responsabilité relative à la gestion des comptes de résultats et que cela est jugé être un délégation de responsabilité, se doter de procédés qui lui donnent l'assurance que chaque bande produira un rapport sur le succès avec lequel elle gère ses deniers de revenu, ou il devrait obtenir que soit modifiée la Loi sur les Indiens de manière à ce que le ministre puisse renoncer à toute responsabilité consécutive au transfert susmentionné.

Commentaire du ministère : Le ministère examine cette question pour faire en sorte que les bandes puissent administrer leurs propres deniers de revenu sans être tenues de lui en rendre compte. Au cours de cette étude, le ministère tente de clarifier la nature et l'étendue de ses responsabilités légales.

11.54 Comptes de capital. La Loi sur les Indiens définit "les deniers au compte de capital" comme étant "tous les deniers des Indiens tirés de la vente de terres cédées ou de biens de capital d'une bande". Selon l'interprétation du ministère, cette expression désigne également les sommes provenant de la vente de terres, de bois et de gravier ainsi que de l'exploitation de gisements pétrolifères et gazifères.

11.55 L'article 64 de la loi stipule que le ministre peut, si cela avantage une bande indienne et si cette dernière lui donne son consentement, autoriser la dépense, à des fins très précises, de deniers versés au compte de capital de la bande. Le consentement doit être formulé dans une résolution de conseil de bande qui demande l'engagement de la dépense et en amorce le processus. Cette résolution est l'élément de base de l'évaluation et de l'approbation de la demande et de l'engagement subséquent de la dépense. Dans la réalité, l'information fournie au ministère manque souvent de précision. Cela s'explique du fait qu'il n'existe aucune directive qui précise l'information à fournir et le ministère n'a pas fait connaître clairement aux bandes ce qu'il exigeait à ce titre.

11.56 En outre, à cause des délais imposés par les bandes et à cause du volume restreint des ressources dont dispose le ministère, l'évaluation des dépenses proposées n'est pas effectuée avec la même rigueur que celle effectuée par les fiduciaires du secteur privé. Par exemple, nous avons constaté qu'il n'existe pas, en ce qui a trait au processus d'évaluation, de procédés et de directives normalisés qui permettraient de vérifier si la dépense a été engagée aux fins prévues par la loi, si elle a été approuvée par un agent autorisé (selon les critères établis pour la délégation des pouvoirs) et si, une fois dégagés, les fonds sont utilisés de la manière prescrite.

11.57 Les deniers au compte de capital doivent être utilisés en conformité avec les dispositions de l'article 64 de la Loi sur les Indiens. Nous avons déclaré, dans notre Rapport de 1984, que le ministère avait libéré des fonds provenant des comptes de capital, geste qu'il justifiait en misant sur une interprétation large, et peut être inexacte, des dispositions de l'article 64. Afin de réduire les risques que ces lacunes pouvaient représenter pour la Couronne, nous avons suggéré au ministère qu'il suive le conseil formulé par le Comité des comptes publics et obtienne des tribunaux un avis juridique sur l'interprétation à donner des dispositions de l'article 64. Le Comité permanent des comptes publics, dans son premier rapport daté du 11 février 1985, recommandait que :

- le ministre cherche immédiatement à obtenir un avis juridique sur l'interprétation exacte du paragraphe 64 k) de la Loi sur les Indiens afin d'éviter à la Couronne d'éventuelles poursuites judiciaires; et que

- le ministère mette en oeuvre des procédures permettant de veiller à ce que les deniers aux comptes de capital des Indiens soient administrés par des experts et déboursés conformément à la loi.

11.58 Le ministère, à la date où nous avons commencé la rédaction du présent rapport, n'avait pas encore donné suite à ces recommandations.

Commentaire du ministère : La recommandation du Comité permanent se rapporte à une observation faite par le vérificateur général. Nous croyons savoir que l'énoncé qui apparaît dans le Rapport de 1984 du vérificateur général (par. 3.58) et qui traite d'une référence possible à la Cour fédérale du Canada, conformément à l'article 17 de la Loi sur la Cour fédérale, portant sur l'étendue et l'interprétation de l'alinéa 64 (1) k), est fondé sur une lettre provenant d'un ancien sous-ministre associé de la Justice. Cette lettre traitait en partie d'un plan administratif possible, par rapport à l'alinéa 64 (1) k), qui autorise le ministre à approuver les dépenses de deniers tirés des comptes de capital qui, à son avis, sont dans l'intérêt de la bande. On a envisagé que s'il surgissait des questions au sujet de ce plan, c'était là une façon de les résoudre.

Nous nous sommes reportés à l'article 17, là où la Couronne est en conflit avec une autre partie au sujet de l'incidence qu'a un statut sur une situation de fait - non seulement la simple interprétation d'un statut.

Il faudrait également signaler qu'une décision rendue par la Cour fédérale (même si c'était possible) au sujet d'une question générale comme celle-ci ne lie pas la Cour dans des cas futurs où d'autre faits sont en cause. Donc, même si une question de cette nature était renvoyée à la Cour, la valeur d'une interprétation judiciaire, par rapport à de futures propositions examinées en vertu de l'alinéa 64 (1) k), serait limitée.

Ainsi, selon notre conseiller, il ne conviendrait pas de renvoyer à la Cour fédérale la question qui se rapporte à l'alinéa 64 (1) k). Donc, en tenant compte de ce qui précède et d'autres éléments qui nous préoccupent, nous examinons le besoin de modifier la section afin de clarifier son étendue et son objet.

Les comptes en fiducie des mineurs

11.59 Le ministère, avec l'assentiment du conseil de bande, peut autoriser une distribution, per capita, aux membres d'une bande, d'une somme ne dépassant pas 50 p. 100 des deniers au compte de capital de la bande qui proviennent de la vente de terres cédées et des redevances sur le pétrole et le gaz. Des centaines de millions de dollars ont ainsi été distribués à des particuliers, en vertu de ces dispositions de la Loi sur les Indiens.

11.60 En vertu des dispositions de la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes, toutes les redevances sur le pétrole et le gaz tirés des terres indiennes sont conservées en

fiducie par Sa Majesté au nom des bandes à qui appartiennent les terres. Le ministre, lorsqu'il autorise, en tant que fidéicommissaire, une distribution, per capita, de ces sommes, se trouve par le fait même à assumer ses responsabilités en ce qui a trait aux redevances. Le ministre doit toutefois, dans le cas des mineurs, tenir pour eux des comptes en fiducie jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de leur majorité. Au 31 mars 1986, il y avait 14 331 comptes en fiducie au nom de mineurs et la valeur totale de ces comptes était de 99 millions de dollars.

11.61 Le ministère, malgré l'obligation qui lui est faite de garder en fiducie, pour les mineurs, jusqu'à leur majorité, une fraction de ces redevances, a coutume de verser un maximum de 3 000 $ par année aux parents ou au tuteur de chaque enfant mineur. Le ministère s'appuie, pour ce faire, sur des dispositions des lois provinciales sur les fiducies, en vertu desquelles les revenus d'une fiducie peuvent être utilisés, sur demande, pour assurer la subsistance d'un bénéficiaire. Une circulaire que le ministère a publiée sur le programme, afin d'apporter des précisions sur sa façon de faire, signale que le versement du 3 000 $ exige la présentation d'une demande écrite par les parents ou par le tuteur du mineur. Néanmoins, il y a paiement chaque année, pour tous les mineurs, d'une somme de 3 000 $ sans attendre la demande écrite des parents ou du tuteur et sans tenir compte des besoins de chacun.

11.62 À ces paiements s'ajoutent des distributions, per capita, des deniers de revenu. Dans ce dernier cas, la part entière de l'enfant est versée à ses parents ou à son tuteur.

11.63 Nous nous sommes interrogés sur le bien-fondé de ces pratiques et nous avons décidé de consulter un juriste indépendant sur cette question. Ce dernier a corroboré notre opinion selon laquelle ces fonds étaient versés sans garanties satisfaisantes.

11.64 Le ministère, afin de respecter ses obligations fiduciaires, devrait, à tout le moins, faire une vérification raisonnable des besoins qui justifient le versement des sommes. En outre, puisque les paiements de ce genre doivent, en vertu des lois provinciales régissant l'administration des fiducies, être approuvés par les tribunaux, le ministère devrait obtenir l'approbation des tribunaux, ou verser les fonds par l'entremise des tribunaux ou les verser au curateur public de chaque province.

11.65 Une autre solution serait d'obtenir la modification de l'article 52 de la Loi sur les Indiens de manière à donner explicitement au ministre l'autorisation, pour assurer la subsistance et l'éducation des Indiens mineurs, d'avancer des fonds tirés des deniers de revenu ou des deniers au compte de capital auxquels ces mineurs ont droit. Les dispositions relatives à cette question pourraient être semblables à celles qui traitent des Indiens jugés mentalement incapables.

11.66 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait réviser sa procédure régissant le paiement aux parents ou aux tuteurs de fonds conservés en fiducie au nom de mineurs afin que les modalités de cette procédure soient conformes aux lois provinciales sur l'administration des fiducies, ou il devrait chercher à obtenir la modification de l'article 52 de la Loi sur les Indiens afin que le ministre soit dûment autorisé à avancer des fonds dans le but d'assurer la subsistance et l'éducation des Indiens mineurs.

Commentaire du ministère : Le ministère réalise qu'il y a un problème. Il tente d'obtenir une opinion juridique sur le caractère et l'étendue de ses responsabilités.

L'enseignement primaire et secondaire

11.67 La Loi sur les Indiens autorise le ministre des Affaires indiennes à fournir des services d'enseignement déterminés aux enfants âgés de 6 à 17 ans, inclusivement, qui résident habituellement sur une réserve ou sur des terres de la Couronne. Les autorisations requises pour administrer des programmes d'enseignement déterminés se retrouvent dans les lois de crédits, les délibérations du Conseil du Trésor et le texte des décrets du conseil.

11.68 Le Budget des dépenses 1985-1986 donne, pour les activités d'enseignement primaire et secondaire, l'objectif suivant :

> Faire en sorte que tous les Indiens et tous les Inuit admissibles aient accès, en matière d'enseignement primaire et secondaire, à une qualité et une gamme de services correspondant aux besoins et à la situation des particuliers, des bandes et des collectivités desservis sur les plans social, économique et culturel.

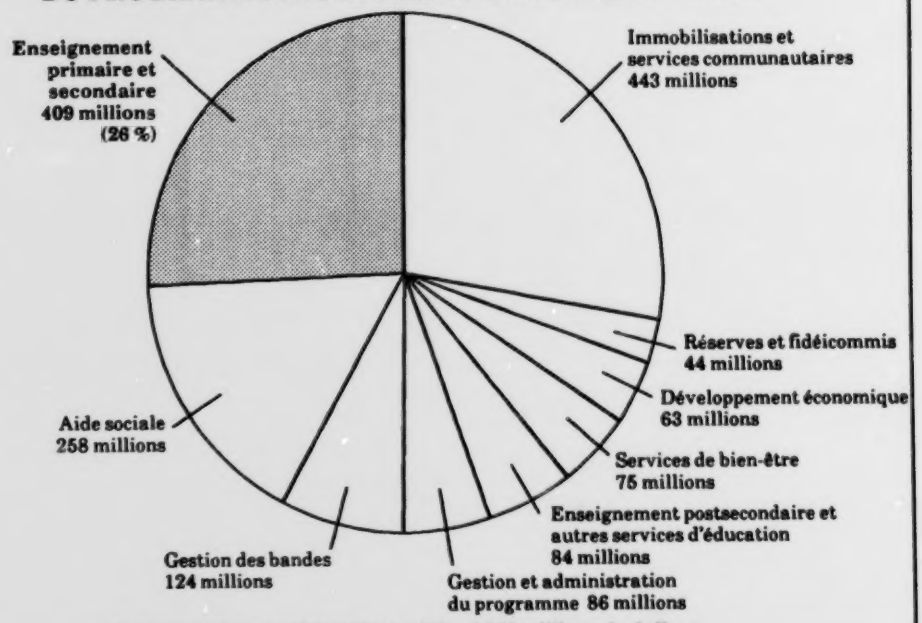
11.69 L'enseignement et les autres activités du ministère sont assurés par l'entremise de l'administration centrale logée dans la région de la Capitale nationale, de sept bureaux régionaux et de 37 bureaux de district et centres régionaux de services. Quelque 80 000 enfants, au total, reçoivent les services d'enseignement offerts dans les écoles fédérales, les écoles provinciales et les écoles des bandes. Comme nous l'avons déjà indiqué, le coût de ces services, mises à part les dépenses en immobilisations, se chiffre à 409 millions de dollars, soit 26 p. 100 du coût du Programme des affaires indiennes et inuit. La pièce 11.4 montre l'importance des activités d'enseignement primaire et secondaire par rapport aux autres activités du Programme des affaires indiennes et inuit.

Données de base

11.70 **Contrôle par les Indiens de l'enseignement offert.** Au milieu des années 60, sauf dans de rares cas, les élèves indiens fréquentaient des écoles dont l'enseignement s'inspirait en grande partie des programmes d'étude des provinces et était axé sur les valeurs, les buts, les apprentissages, la langue et les attitudes de la population non autochtone. Les groupes autochtones et les parents indiens ont fait connaître leur insatisfaction en ce qui a trait à ces programmes d'enseignement qui n'offraient que peu de notions sur l'histoire, la culture et les valeurs des peuples autochtones. Selon eux, un enseignement qui ne développe pas le sens du partage d'un vécu et d'un dessein commun n'enrichirait en rien la vie et l'avenir des jeunes Indiens. L'aliénation des élèves entraîne un fort taux d'absence, un fort taux de décrochage et un faible taux de réussite. Ces réalités sont perçues comme des symptômes du manque d'intégration de l'école au milieu.

Pièce 11.4

PART DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE DANS LE BUDGET DES DÉPENSES 1986-1987 DU PROGRAMME DES AFFAIRES INDIENNES ET INUIT



Budget total pour 1986-1987: 1 milliard 586 millions de dollars

11.71 Le ministère était conscient de ce problème et il a mis en place des programmes visant à favoriser la participation du milieu à l'enrichissement et à la modification des programmes d'études. La Fraternité des Indiens du Canada, dans sa déclaration de principe publiée en 1972 et présentée devant le Comité permanent des Affaires indiennes, s'attaquait à cette question et traitait du contrôle, par les Indiens, de l'enseignement à offrir aux Indiens ("La maîtrise indienne de l'éducation indienne"). Le ministre a sanctionné, en 1973, les principes formulés dans ce document. Toutefois, puisque la Loi sur les Indiens n'a pas été modifiée, le transfert aux bandes indiennes du contrôle de l'enseignement qui leur est offert n'a aucun fondement juridique. Le ministre, en vertu des dispositions de la loi, demeure responsable de la qualité de l'enseignement donné aux jeunes Indiens.

11.72 **Orientation qu'apporte le ministère.** Le ministère a rédigé, au milieu des années 70, une série de circulaires sur les questions d'enseignement afin de doter son personnel de directives opérationnelles. Ces documents devaient expliquer les politiques, décrire les normes régissant l'application du programme, dépeindre les procédés de mise en application et préciser les limites du financement offert. Ils étaient également destinés aux bandes indiennes qui assument le contrôle du processus. Toutefois, les bandes n'acceptèrent pas ces directives parce qu'elles n'avaient pas participé à leur rédaction.

11.73 Le ministère, en 1978, a tenté une nouvelle fois de fournir des lignes directrices et, à cette fin, il a publié sa politique d'enseignement et décrit les normes et procédés à utiliser

en ce qui a trait à la prestation de l'enseignement. Le document a été élaboré en collaboration avec des représentants des Indiens. Des organismes politiques indiens ont exercé de fortes pressions pour que ne soit pas adoptée officiellement cette politique et cette dernière a été abandonnée. Nous n'avons pu relever d'autres tentatives du ministère de préciser la politique et les procédés à utiliser pour la prestation de l'enseignement. Il est devenu évident que l'échec du ministère, dans sa tentative d'établir des principes directeurs et des normes pour l'application du programme et de consigner les procédés de mise en application, a nui à la prestation efficace de l'enseignement aux jeunes Indiens.

11.74 **Enseignement dispensé.** Bien que le ministère soit responsable de la prestation d'un enseignement "correspondant aux besoins et à la situation des particuliers, des bandes et des particuliers desservis sur les plans social, économique et culturel", il ne le fait que pour les 25 p. 100 de jeunes Indiens qui fréquentent les écoles fédérales. Cinquante et un pour cent des jeunes Indiens environ fréquentent les écoles provinciales. Le ministère, dans ce dernier cas, a pour rôle de fournir les fonds et, dans une moindre mesure, de voir à ce que la province et les commissions scolaires locales tiennent compte des besoins particuliers des jeunes Indiens. Les autres enfants indiens (24 p. 100) fréquentent les écoles administrées par les bandes dans les réserves. Le ministère, même quand il accepte que les Indiens contrôlent leurs programmes d'éducation, demeure l'entité responsable de fournir à tous les Indiens admissibles "une qualité et une gamme de services" d'éducation qui répondent à leurs besoins.

Étendue de la vérification

11.75 La vérification de cette activité avait pour objectif d'évaluer la valeur des systèmes et procédés qu'utilise le ministère pour administrer l'enseignement donné aux Indiens. Selon nous, la prestation de ces services, par l'entremise d'écoles provinciales, d'écoles des bandes et d'écoles fédérales ainsi que le vaste éventail de besoins particuliers à satisfaire réquéraient l'utilisation d'un système qui fournisse des directives opérationnelles claires et précises sur la manière de répondre aux besoins et aux désirs des groupes locaux tout en imposant le respect de normes minimales de qualité.

11.76 En outre, puisque le ministère doit répondre devant le Parlement de l'utilisation des deniers publics et des résultats obtenus, nous nous attendions à trouver des buts précis et mesurables quant au type et à la qualité de l'enseignement à offrir aux jeunes Indiens, les programmes et les procédés pédagogiques requis pour assurer la réalisation des buts énoncés ainsi qu'un système fiable d'information qui devait permettre aux administrateurs du programme de mesurer les résultats obtenus et de les faire connaître.

11.77 Nous avons également examiné le processus de transmission, aux groupes indiens, des pouvoirs de gestion de l'enseignement qui leur est destiné.

L'absence d'orientation

11.78 **Introduction.** Les lois et règlements provinciaux régissant l'enseignement décrivent clairement le cadre administratif à l'intérieur duquel les diverses administrations scolaires des provinces doivent assumer leurs responsabilités administratives et

professionnelles. Les articles de la Loi sur les Indiens, qui comportent des dispositions sur l'enseignement, ne donnent aucune définition de ce que doit être cet enseignement et ne précisent pas la manière dont il doit être offert. Il n'existe donc pas de fondement solide à partir duquel il serait possible de formuler une politique d'enseignement cohérente et stable. Le ministère, dans une étude effectuée en 1982, a fait l'évaluation de son système d'enseignement destiné aux Indiens et il a pu se rendre compte que plusieurs des problèmes étaient directement liés à l'absence de directives claires et précises sur l'orientation et l'utilisation du système.

11.79 Les provinces ont juridiction première en matière d'enseignement et elles ont le pouvoir, dans les limites de leur champ d'intervention, d'édicter des normes. Le ministère, en règle générale, utilise les éléments principaux du programme d'études établi par chaque province afin d'assurer le respect du principe de mobilité. Il doit, cependant, adapter certains secteurs des programmes d'études, les modifier, afin qu'ils puissent répondre aux besoins langagiers et culturels des jeunes Indiens. Nous avons constaté un manque général de coordination en ce qui a trait à l'adaptation, dans les écoles administrées par le fédéral ou par les bandes, des programmes d'études provinciaux. Cela s'explique en grande partie par le fait que les sujets d'études autres que les sujets principaux sont avant tout adaptés aux besoins spécifiques du groupe et, par conséquent, il serait difficile d'en normaliser le contenu.

11.80 Il y a donc dédoublement des efforts pour l'élaboration des programmes d'études et il n'existe pas de contrôle uniforme de la qualité des programmes élaborés hors des systèmes provinciaux. Dans le cas des écoles provinciales, le rôle du ministère consiste à s'entendre avec les provinces ou avec les commissions scolaires sur les frais de scolarité à payer pour l'instruction des jeunes Indiens.

11.81 Nous avons constaté que le ministère n'était pas en mesure d'évaluer de façon systématique et coordonnée les programmes d'études provinciaux. Les Indiens participent peu à la conception, à l'application, à l'administration, au contrôle, à la révision et à l'évaluation des programmes provinciaux d'enseignement destiné aux jeunes Indiens.

11.82 **Normes et directives opérationnelles.** Nous avons constaté qu'il est pratique courante au ministère d'utiliser les normes pédagogiques des provinces dans les écoles indiennes, mais qu'il n'existait aucune déclaration officielle à ce sujet. Nous n'avons trouvé que de brefs textes qui présentent des directives sur la manière d'administrer les écoles, de mettre au point les programmes d'études ou de donner l'enseignement des matières. Toutefois, dans certains secteurs d'application du programme, la mise en oeuvre et le contrôle des activités sont confiés à des bureaux régionaux qui ne possèdent aucune norme ou aucun procédé opérationnel comme balise.

11.83 L'absence de consensus ainsi que les pressions exercées par les organisations politiques indiennes ont amené le ministère, à la fin des années 70, à abandonner l'idée de fournir une orientation administrative officielle. Le ministère a donc dû continuer à jouer son rôle d'administrateur, malgré l'absence de normes ou de procédés de mise en oeuvre du programme. L'évaluation que le ministère pouvait faire de son propre rendement s'en trouvait ainsi affaiblie. En conséquence, rien ne prouve avec certitude qu'il respecte son

objectif qui consiste à fournir à tous les jeunes Indiens admissibles un enseignement de qualité qui offre une gamme de services pédagogiques qui correspondent à leurs besoins.

11.84 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait élaborer, à l'intention du personnel de ses bureaux régionaux et de ses bureaux de district, des normes, des directives et des procédés opérationnels. Il devrait également implanter un système de contrôle qui permettrait de renseigner les gestionnaires des divers paliers administratifs sur la qualité et le volume des services pédagogiques offerts dans les écoles fédérales et les écoles administrées par les bandes indiennes, ainsi que sur les résultats scolaires des jeunes Indiens.

Les systèmes d'information

11.85 Le ministère utilise deux systèmes nationaux d'information sur ses activités d'enseignement. Il s'agit de la Liste nominative - un relevé annuel de tous les jeunes Indiens admissibles qui sont inscrits dans les écoles au début du mois d'octobre - et d'une banque de Données de base (éducation) - système qui fournit l'information utile à la planification financière et à l'attribution des fonds.

11.86 La Liste nominative fournit de l'information générale sur chaque élève : son lieu de résidence, son inscription sur la liste de la bande, le genre d'école fréquentée et son niveau scolaire, ainsi que d'autres données scolaires comme l'abandon hâtif des études ou la fréquentation de cours spéciaux. Afin d'éviter l'inscription en double des noms, tous les noms des élèves sont vérifiés par comparaison avec la liste de la bande. On se fonde sur ce système d'information pour calculer le nombre d'élèves à inscrire dans la banque des Données de base (éducation) et pour produire des rapports sur la fréquentation scolaire.

11.87 Les méthodes de gestion utilisées dans le cadre du programme sont nombreuses et nous avons constaté qu'il n'existe pas, malgré cela, de méthodes systématiques de collecte des données sur place ou de méthodes systématiques de vérification des données entrées, ce qui réduit l'efficience de la collecte et de l'utilisation des données. En outre, l'exactitude des données recueillies ne pouvait être certifiée.

11.88 Information sur l'efficacité du programme. Le ministère, s'il veut administrer correctement son programme d'enseignement, en surveiller l'application et en évaluer l'efficacité, doit pouvoir compter sur une information fiable au sujet d'un certain nombre d'éléments de son programme d'enseignement. Certains facteurs, par exemple la persévérance scolaire, le nombre de finissants et le taux de fréquentation scolaire, donnent quelques indications de l'efficacité globale des écoles. L'évaluation du programme exige également de l'information sur d'autres éléments comme les retombées des dépenses supplémentaires engagées ou la manière dont la modification des programmes d'études a permis de réduire l'écart, au plan de la réussite scolaire, entre les jeunes Indiens et les autres enfants.

11.89 Les instruments de mesure pédagogique qu'utilisent la plupart des commissions scolaires sont habituellement conçus en fonction de populations urbaines et on ne juge pas

qu'ils conviennent, au plan pédagogique, aux jeunes Indiens qui habitent surtout dans des régions rurales et isolées. Il en découle que les écoles ont souvent réduit leur utilisation de ces instruments.

11.90 Nous avons constaté qu'il n'existait pas de données ou de statistiques homogènes sur les résultats scolaires des jeunes Indiens relativement aux divers programmes d'enseignement utilisés. Le ministère n'a donc pu évaluer l'efficacité ou le rendement des écoles fédérales et des écoles administrées par les bandes. L'absence de données fiables a également empêché l'évaluation précise des besoins et a rendu pratiquement impossible la mesure des progrès accomplis dans certains domaines, par exemple celui de la réussite scolaire des jeunes Indiens.

11.91 **Information financière.** La banque des Données de base (éducation) est un système qu'utilise le ministère depuis cinq ans pour établir sa planification financière et procéder à l'attribution des fonds. Il y a planification financière deux fois par année : en juin, lorsqu'il faut obtenir des crédits supplémentaires à la suite de modifications apportées au coût et à la quantité des ressources requises et en novembre, lorsqu'il faut prévoir les sommes requises pour le prochain exercice et apporter des rajustements au coût et à la quantité des ressources requises pour l'exercice en cours.

11.92 Les définitions des divers services sont si larges qu'elles permettent des interprétations qui varient d'un bureau de district, ou d'un bureau régional, à l'autre, ce qui fait qu'il est impossible de comparer les services entre eux. On peut citer, comme exemple du manque d'uniformité d'une province à l'autre, le fait que dans certaines régions, on inclut dans les services d'enseignement les services du directeur de l'enseignement aux enfants d'une bande alors que dans d'autres régions, on y inclut les services des conseillers en orientation, malgré qu'en vertu de la politique du ministère, aucun de ces services ne doive officiellement être compris dans les services d'enseignement. Il a été impossible d'établir une base de données fiables à cause de ces lacunes. Les bureaux régionaux et les bureaux de district ne veillaient pas à ce que soit versée dans la Base de données (éducation) l'information que toutes les écoles leur fournissaient sur leurs besoins financiers. En outre, le ministère n'utilisait pas ces données pour répartir les ressources nécessaires entre les écoles.

11.93 Le ministère travaille présentement à améliorer le fonctionnement de cette base de données. Certains gestionnaires, dans les régions, tentent de leur propre initiative, sans y être amenés par l'administration centrale, de corriger la situation. Le personnel de l'administration centrale tente également de trouver le moyen d'améliorer le système ou d'en bâtir un neuf. Le ministère, s'il ne dispose pas d'une information fiable, ne peut vérifier s'il y a utilisation optimale des fonds consacrés aux programmes d'enseignement.

11.94 **Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait enrichir l'information que présente la Liste nominative par l'addition, notamment, d'information sur les résultats scolaires, ce qui fournirait des indications sur la qualité et l'étendue des services d'enseignement.**

11.95 Il devrait améliorer sa banque des Données de base (éducation) et, pour ce faire, il devrait uniformiser sa définition des services et voir à ce que les besoins financiers soient établis au niveau des écoles, puis il devrait utiliser cette information pour établir sa planification financière et assurer une plus juste répartition des ressources.

La transmission des pouvoirs

11.96 Le gouvernement a déclaré, en 1973, que sa politique au chapitre de l'éducation des Indiens était de favoriser le contrôle, par les Indiens, de leur système d'éducation. Le ministère n'a pas précisé ce qu'il entendait par "contrôle, par les Indiens". On ne savait trop si cela voulait dire que l'on confiait aux Indiens l'utilisation et l'administration des écoles dans le cadre des politiques et des règlements établis par le ministère ou qu'ils seraient libres d'exercer leurs responsabilités et de prendre des décisions de la même manière que les membres élus des commissions scolaires des provinces.

11.97 Le ministère n'a pas précisé les étapes du processus de transmission des pouvoirs. En conséquence, il semble qu'il y ait un écart considérable entre ce que les regroupements indiens espèrent obtenir et ce que le ministère est prêt à leur céder.

11.98 Le ministère ne possède pas de critères, ou de liste de contrôle, qui lui permette d'avoir l'assurance, avant qu'il n'y ait transfert de contrôle à une organisation indienne, qu'existe une infrastructure appropriée qui permette à la bande indienne en question d'assurer l'administration et le fonctionnement d'une école. Les accords de transfert demeurent une question épineuse puisqu'il n'existe pas d'énoncés fermes des politiques et de la procédure à suivre, ni de directives opérationnelles précises, et que les parties intéressées n'ont pas réussi à s'entendre sur la manière dont les bandes devaient prendre la relève.

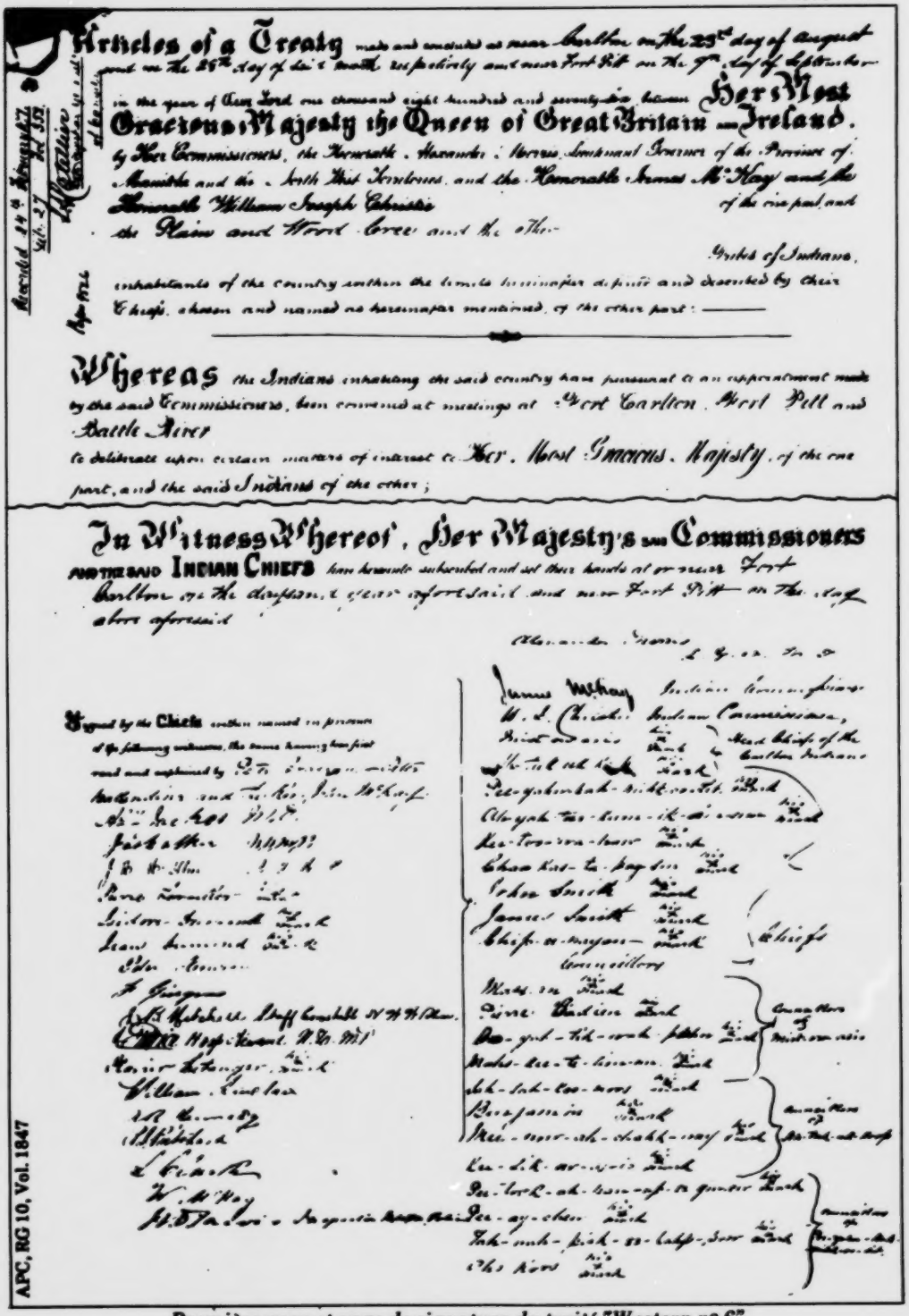
11.99 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait préciser ce qu'il entend par "contrôle par les Indiens" afin que l'on sache si l'organisation indienne qui prend la relève ne se voit confier que l'administration des écoles ou leur gestion complète de l'enseignement. Il devrait se doter d'un énoncé précis des politiques et de la procédure à suivre pour la transmission, aux organisations indiennes, des pouvoirs de contrôle sur les systèmes scolaires.

Le Programme des revendications des autochtones

Introduction

11.100 Le ministre des Affaires indiennes, dans une déclaration faite à la Chambre des communes, le 8 août 1973, sur la question des revendications des Indiens et des Inuit, a déclaré que le gouvernement du Canada reconnaissait deux grandes catégories de revendications : les revendications globales et les revendications particulières. Les revendications globales ont trait aux droits ancestraux des aborigènes. Les revendications particulières portent sur l'administration des terres et des autres biens qui appartiennent aux Indiens, par exemple les deniers des Indiens tels que définis dans la Loi sur les Indiens, et sur le respect des traités (pièce 11.5) et d'autres ententes conclus avec les Indiens.

Pièce 11.5



Articles of a Treaty made and entered into at Fort Carlton on the 23rd day of August and on the 28th day of the same month respectively and at Fort Pitt on the 9th day of September in the year of Our Lord one thousand eight hundred and seventy-six between Her Most Gracious Majesty the Queen of Great Britain and Ireland, by Her Commissioners, the Honorable Alexander Morris, Lieutenant Governor of the Province of Manitoba and the North West Territories, and the Honorable James McKay and the Honorable William Joseph Christie of the one part and the Plain and Wood Cree and the other Tribes of Indians, inhabitants of the country within the limits hereinafter described and described by their Chiefs, chosen and named as hereinafter mentioned, of the other part: ———

Whereas the Indians inhabiting the said country have pursuant to an appointment made by the said Commissioners, been convened at meetings at Fort Carlton, Fort Pitt and Battle River to deliberate upon certain matters of interest to Her Most Gracious Majesty, of the one part, and the said Indians of the other;

In Witness Whereof, Her Majesty's said Commissioners and the said Indian Chiefs have hereunto subscribed and set their hands at or near Fort Carlton on the day first above aforesaid

Signed by the Chiefs and others named in presence of the following witnesses, the same having been first read and explained by

James McKay
W. J. Christie
Indian Commissioners

Alexander Morris
Lieut. Governor, &c. &c.

Chiefs

Councillors

Councillors of Muskeg Lake

Councillors of Red Pheasant

Councillors of Mosquito, Grizzly Bear's Head and Lean Man

Councillors of Sweet Grass

Councillors of Montreal Lake

Councillors of Duck Lake

Councillors of Battle River

APC, RG 10, Vol. 1847

Première page et page de signature du traité "Western nº 6".

11.101 Le ministère fournit une aide financière aux groupes autochtones afin qu'ils puissent étayer leurs revendications territoriales et en négocier le règlement. Il a ainsi fourni, au cours des treize dernières années, 35 millions de dollars, sous forme de contributions, afin que puissent être effectuées des recherches sur les droits des Indiens et des Inuit et sur les traités, et pour la communication des dossiers des revendications. Des prêts remboursables qui se chiffrent à 99 millions de dollars ont aussi été accordés aux réquérants autochtones.

Étendue de la vérification

11.102 Nous avons choisi l'une des trois revendications globales qui avaient été réglées et nous avons examiné les activités qui ont conduit au règlement de la réclamation. Nous n'avons examiné en détail aucune réclamation particulière, mais nous avons examiné les méthodes de gestion utilisées dans le cadre de l'aide financière octroyée aux requérants autochtones pour que soient effectuées les recherches requises et que soient établis et présentés les dossiers des revendications globales et particulières ainsi que les méthodes utilisées relativement aux prêts accordés aux requérants autochtones pour leur permettre de négocier le règlement de leurs revendications.

Les revendications globales

11.103 La politique et les objectifs du gouvernement en ce qui a trait aux revendications globales sont présentés dans une brochure intitulée *En toute justice* que le ministère a publiée en 1981. En voici les trois points essentiels :

> ...le gouvernement exige que les négociations et la formule de règlement abordent tous les aspects voulus pour éviter que la revendication puisse être représentée plus tard. En d'autres termes, tout règlement de revendication foncière doit être final.
>
> Les négociations visent à traiter les questions non politiques reliées à l'idée des droits fonciers des Autochtones, comme les terres, les compensations, les droits sur la faune et dans certains cas l'autonomie administrative locale.
>
> La politique a pour objet premier l'échange de droits fonciers autochtones qui sont non définis contre des droits et des avantages concrets. La loi qui consacre le règlement garantit ces droits et ces avantages.

11.104 La Convention de la Baie James et du Nord québécois prévoit des indemnités pécuniaires qui totalisent 232,5 millions de dollars (34 millions versés par le gouvernement fédéral et 198,5 millions par le gouvernement du Québec) et octroie aux autochtones un droit particulier d'utilisation des terres. La Convention décrit également certaines obligations précises.

11.105 Toutefois, plusieurs dispositions importantes qui ont trait à ces obligations particulières ne sont pas suffisamment précises pour engager le Canada à fournir un niveau de financement et de services ou à réaliser les buts fixés avant une date précise. La Convention, par exemple, stipule que la province de Québec et le gouvernement fédéral

doivent fournir, à chaque communauté Cree, une aide financière et technique pour la construction ou l'acquisition a) d'un centre communautaire, b) d'installations sanitaires et c) d'installations et de matériel de lutte contre les incendies. Toutefois, cette aide ne sera fournie, selon la Convention, que dans la mesure où les moyens financiers du gouvernement fédéral et de la province de Québec le permettront. Aucun des deux gouvernements n'est engagé à réaliser ces projets dans un laps de temps donné.

11.106 Au niveau fédéral, le MAINC assume la responsabilité générale du contrôle du respect de la Convention et a charge de l'application de certains de ses articles. Plusieurs autres ministères y sont également engagés, notamment le ministère de l'Environnement, le Secrétariat d'État, le ministère des Transports, celui de l'Emploi et de l'Immigration ainsi que celui de l'Expansion industrielle régionale, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Ces ministères et organismes ont participé à la négociation des articles de la Convention qui les intéressent, mais ils n'ont pas tous fourni le même effort en ce qui a trait au respect de leurs obligations.

11.107 Il est essentiel qu'un ministère soit chargé de coordonner la mise en vigueur des ententes. Bien qu'il s'agisse là du rôle du MAINC, ce dernier, avons-nous pu constater, ne peut exercer sur les autres ministères et organismes fédéraux l'influence requise pour les obliger à remplir les obligations que leur imposent les ententes.

11.108 La Convention précise les obligations du gouvernement et cela a suscité chez les autochtones l'espoir que tout cela se concrétiserait dans des délais raisonnables. Toutefois, le manque de précision, le fait de ne pas mettre de côté les ressources requises pour tenir ses engagements et le fait également de ne pas toujours les confier à un ministère particulier dans le cadre d'un plan de mise en oeuvre approuvé, ont sérieusement fait obstacle à la réalisation de certains éléments de la Convention. Le ministère a évalué à 190 millions de dollars le coût, en dollars constants, de la réalisation des obligations auxquelles on n'a pas encore donné suite. Le Cabinet, après avoir pris connaissance des résultats d'une étude mixte sur l'application de la Convention, étude effectuée par le ministre des Affaires indiennes et par celui de la Justice, a approuvé que l'on accroisse de 61,4 millions, pour la période allant de 1982-1983 à 1986-1987, les sommes consacrées à la réalisation de certaines obligations prévues dans la Convention.

11.109 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait voir, lorsqu'il a à négocier le règlement de revendications produites par les autochtones, à ce que l'entente officielle soit accompagnée d'un plan de mise en oeuvre détaillé. Ce plan devrait énumérer toutes les obligations, préciser l'attribution des responsabilités et fournir une estimation raisonnable des délais et des coûts prévus. Il faudrait que le Cabinet prenne connaissance du plan avant que ne soit signée l'entente finale, afin qu'il puisse connaître toutes les dispositions de l'entente, les engagements prévus par celle-ci et les coûts qu'entraînera la réalisation de ces engagements.

11.110 Rapport au Parlement. L'article 10 de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québecois oblige le ministre des Affaires indiennes à présenter à la Chambre des communes un rapport annuel sur

l'application des dispositions de la loi, au cours de la période écoulée. Ce rapport, au cours de la période qui s'étend de 1978 à 1998 inclusivement, doit être présenté dans les 60 jours suivant le premier de l'An de chaque année.

11.111 Nous nous attendions donc à trouver huit rapports annuels. Nous n'en avons trouvé que deux : un rapport déposé à la Chambre le 18 novembre 1980 et le rapport d'une étude effectuée en 1982 sur la mise en application de la Convention, rapport déposé le 8 juillet 1982.

11.112 Nous avons appris que le Secrétariat aux affaires de la Baie James et du Nord Canadien avait rédigé un rapport provisoire qui couvre la période allant de 1982 à 1985, inclusivement. Ce rapport n'a toutefois pas été présenté au Parlement.

11.113 Le ministère n'a donc pas respecté les dispositions de la loi. Le mécanisme des comptes rendus qui devait permettre au Parlement de contrôler la mise en application du règlement des revendications a donc eu de sérieux ratés.

11.114 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en conformité avec les dispositions de l'article 10 de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois, devrait présenter chaque année au Parlement un rapport sur l'application de la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

L'aide financière accordée aux requérants

11.115 Un groupe d'Indiens qui désire obtenir des fonds relativement à la présentation et au règlement d'une revendication globale ou d'une revendication particulière doit présenter son plan de travail et ses budgets. Le ministère en fait ensuite l'analyse. Il y a par la suite attribution de fonds tirés des crédits disponibles. Un accord est ensuite signé dans lequel sont précisées les modalités du financement ou du remboursement du prêt consenti ainsi que l'obligation pour le groupe de présenter la documentation à l'appui de la revendication. Des vérifications antérieures auprès du ministère ont révélé certains problèmes, par exemple des lacunes du système de comptabilité financière, le versement des prêts avant que ne soient reçus les billets à ordre et le défaut de déduire le montant des prêts du montant du règlement des revendications. Le ministère a corrigé ces failles et il semble contrôler de manière satisfaisante le processus de règlement des revendications et veiller ainsi à ce que l'aide financière octroyée soit raisonnable.

Le Programme des affaires du Nord

Le rôle du fédéral dans le Nord

11.116 L'objectif du Programme des affaires du Nord (PAN), énoncé dans la Partie III du Budget des dépenses de l'exercice 1985-1986, est de "favoriser, en collaborant avec les gouvernements territoriaux et en coordonnant l'activité des ministères et organismes fédéraux, le développement social, culturel et politique et l'expansion économique du Yukon

et des Territoires du Nord-Ouest, en mettant l'accent sur les besoins des autochtones du Nord et sur la protection de l'environnement du Nord."

11.117 Le gouvernement fédéral demeure propriétaire des terres du Nord. Il est le propriétaire de la majorité des terres et des ressources qui existent au nord du 60e parallèle. Le ministère, dans l'application du PAN, est l'agent principal du gouvernement en ce qui concerne la conception et la mise en application des programmes de développement social, culturel et économique et, partant, fait en quelque sorte office de gouvernement provincial, situation unique au sein du régime fédéral. Ses activités sont, pour la plupart, régies par des lois.

11.118 **Transfert de responsabilités.** Bien que le ministère assume la responsabilité principale des affaires du Nord, plusieurs autres ministères, par exemple les ministères de l'Environnement, des Pêches et des Océans, des Transports, et de la Santé nationale et du Bien-être social, ont également un rôle important à jouer. En outre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien délègue une fraction importante de ses pouvoirs et de ses responsabilités aux gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest afin qu'ils puissent administrer leur territoire. Le Programme des affaires du Nord est quelque peu freiné par l'incertitude qui existe quant à l'étendue des responsabilités que ses administrateurs doivent assumer au sein du régime fédéral, notamment en ce qui concerne la délégation de ces responsabilités aux gouvernements des territoires du Nord. Ces administrateurs doivent, en outre, comme les gouvernements provinciaux, voir à satisfaire le mieux possible des intérêts rivaux et souvent incompatibles, c'est-à-dire répondre aux demandes des citoyens, assurer une utilisation rationelle des ressources et veiller à la protection de l'environnement.

11.119 Au total, en 1985-1986, 127,7 millions de dollars et 870 années-personnes ont été consacrés au PAN. De ces ressources, 9,4 millions de dollars et 123 années-personnes ont été affectés à l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC). Le reste de ces ressources, soit 118,3 millions de dollars et 747 années-personnes, a servi à diverses activités dont plusieurs étaient liées au contrôle des ressources.

11.120 Le ministère verse également des paiements de transfert aux gouvernements des territoires. Ces paiements se sont chiffrés, en 1985-1986, à 440 millions de dollars pour les Territoires du Nord-Ouest et à 138 millions pour le Yukon.

Étendue de la vérification

11.121 Notre Bureau n'avait jamais auparavant fait une vérification intégrée du Programme des affaires du Nord. Au cours de notre vérification, nous avons examiné les systèmes, les méthodes et les contrôles principaux de gestion utilisés relativement à deux projets de développement économique - la société minière Nanisivik, dans les Territoires du Nord-Ouest, et la société minière Cyprus Anvil au Yukon. Nous avons examiné la gestion des ressources renouvelables et les activités de protection de l'environnement qui s'y rattachent. Nous n'avons pas examiné le transfert de ressources à l'APGTC, les ressources consacrées aux routes du Nord ou les paiements de transfert versés aux gouvernements territoriaux. Une

vérification distincte sera effectuée dans les deux premiers cas. Le Bureau, en ce qui a trait aux paiements de transfert, fait chaque année des vérifications d'attestation.

La planification et le développement économique

11.122 **La société minière Nanisivik.** Au début des années 70, à la demande de la société Nanisivik Mines Ltd, le gouvernement fédéral a consenti une aide financière se chiffrant, au total, à 24,4 millions de dollars afin que puisse être exploitée, à Strathcona Sound, North Baffin Island, dans les Territoires du Nord-Ouest, une mine de plomb-zinc. Cette aide consistait à fournir un aéroport de type B pour régions arctiques et un quai public (8,3 millions de dollars versés par le ministère des Transports), 21 milles de routes (3,2 millions versés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), et, par l'intermédiaire du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, les plans et devis ainsi que la construction d'une agglomération (12,9 millions de dollars). De cette somme totale, 6,5 millions étaient récupérables. La pièce 11.6 décrit le processus de coordination et de contrôle utilisé dans le cas de la société minière Nanisivik.

11.123 Le gouvernement, en contrepartie de son aide, a reçu des actions représentant une participation de 18 p. 100 dans la société. Au 31 mars 1985, les bénéfices non répartis de la société se chiffraient à plus de 57 millions de dollars. Dans une étude technique effectuée pour le compte du ministère, en 1985, on calculait que les bénéfices non répartis se situeraient à 70 millions de dollars à la fin de la durée de production de la mine, cette estimation étant basée sur la situation financière actuelle de la société et calculée à l'aide de la valeur actualisée des rentrées nettes de fonds prévues. Toutes proportions gardées, la participation du gouvernement (18 p. 100) est présentement évaluée à quelque 10 millions de dollars, si l'on se fonde sur certaines projections relatives au prix futur du zinc.

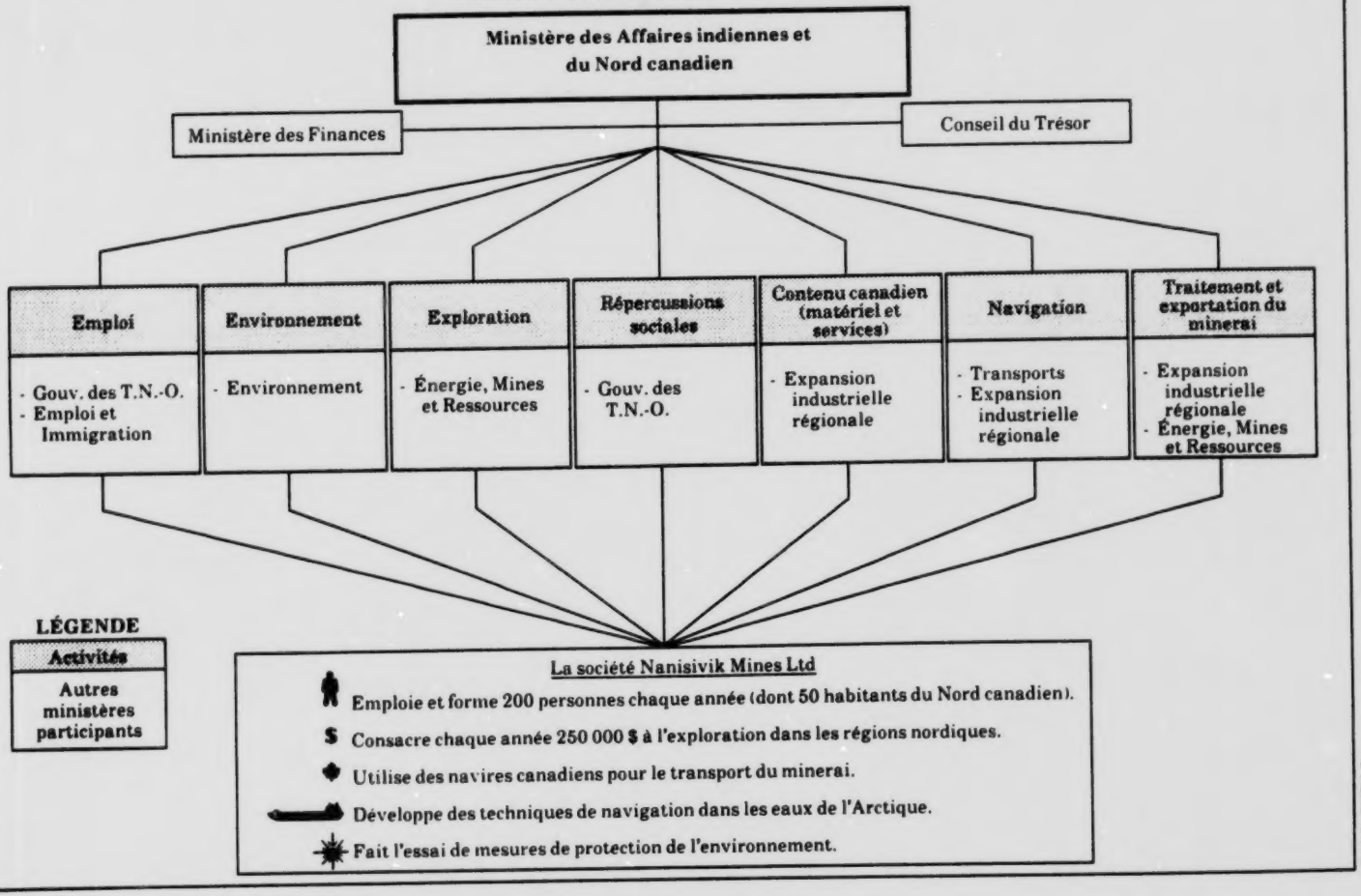
11.124 Le gouvernement, lorsqu'il a consenti à octroyer cette aide, avait pour objectifs : de promouvoir le développement des régions du Nord, de créer des possibilités d'emploi et d'autres avantages pour les habitants du Nord, de se donner l'expérience de l'exploitation des ressources dans l'Arctique et d'accroître le rôle du Canada dans le transport maritime dans l'Arctique.

11.125 Nous avons examiné les systèmes, les méthodes et les contrôles principaux de gestion utilisés pour les projets et nous les avons jugés satisfaisants.

11.126 Nous avons relevé le fait, cependant, que la participation (18 p. 100) du gouvernement au capital-actions de la société Nanisivik Mines Ltd, acquise en échange de l'aide financière fournie, n'avait pas été signalée dans les Comptes publics de 1984-1985. Il pourrait être difficile pour le gouvernement de réaliser cet actif à sa valeur puisque sa participation minoritaire ne lui permet pas d'exiger le versement des fonds. Il n'en reste pas moins que c'est là un actif qui s'ajoute à l'avoir du Canada.

11.127 **Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait voir à ce que la participation du gouvernement dans la société Nanisivik Mines Ltd apparaisse dans l'état de l'actif et du passif publié dans les Comptes publics.**

PROCESSUS DE COORDINATION ET DE CONTRÔLE DANS LE CAS DE LA SOCIÉTÉ NANISIVIK MINES LTD



Pièce 11.6

11.128 **La mine Cyprus Anvil.** Avant le second semestre de 1982, la société minière Cyprus Anvil, de Faro, au Yukon, fournissait annuellement 740 emplois directs et générait, directement et indirectement, 40 p. 100 du produit territorial brut du Yukon. Vers le milieu de 1982, la mine a connu des difficultés financières et a mis fin à ses opérations. Ces difficultés étaient attribuables au fardeau trop lourd de sa dette, à des coûts d'exploitation élevés (la société n'avait pas enlevé une couche suffisante de morts-terrains, ce qui aurait permis l'extraction continue du minerai), et à la chute des prix internationaux du plomb et du zinc en 1981. Le gouvernement a alors fourni une aide financière afin que la mine puisse continuer d'être exploitée et d'être viable et afin qu'elle renforce ainsi l'économie du Yukon. En 1983, le gouvernement fédéral a accepté de fournir une aide allant jusqu'à 25 millions de dollars afin que la mine puisse poursuivre son exploitation et fournir de l'emploi continu. De ce montant, 19,6 millions de dollars avaient été versés comme prêt sans intérêt; le reste, soit 5,4 millions, était une contribution versée en puisant aux fonds réguliers du programme. L'aide du gouvernement devait permettre de financer 50 p. 100 du coût de l'enlèvement de 8,6 millions de verges cubes supplémentaires de morts-terrains afin que la mine puisse retrouver, à long terme, un rythme d'exploitation à découvert qui rende l'entreprise viable. Ce projet devait fournir de l'emploi à 210 personnes pour deux ans.

11.129 Nous avons examiné les systèmes, les méthodes et les contrôles principaux utilisés pour la gestion de cette aide et nous les avons jugés satisfaisants.

11.130 Nous avons constaté que le programme d'extraction à découvert donnait de bons résultats. Les morts-terrains étaient enlevés en plus grande quantité, plus rapidement et à un coût moindre que celui qui était inscrit au plan de relance de la mine. Du total du prêt, seulement 17,3 millions de dollars furent utilisés.

La gestion des ressources renouvelables et la gestion de la protection de l'environnement

11.131 **Gestion des ressources renouvelables.** Le Programme administre l'application de quatre lois et des règlements connexes sur l'utilisation et l'aménagement des terres, des plans d'eau et des forêts du Nord. Les processus centraux de gestion sont les suivants : le tri, par des agents du ministère ou par des comités consultatifs, au sein desquels sont représentés les principaux groupes d'intérêts, des projets d'utilisation des ressources; la délivrance des permis requis et l'exposé des modalités d'exploitation; le contrôle, par des inspecteurs, du respect des modalités imposées. Les responsables du programme voient également à ce que soit appliqué dans le Nord le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) et à ce que soient effectuées et financées des recherches sur les ressources renouvelables du Nord. Ils ont également mis en place récemment un système de planification de l'utilisation des terres.

11.132 En 1984-1985, on a consacré à cette activité 40,8 millions, soit 26 p. 100 des dépenses du PAN, exception faite des subventions et des contributions, et 359 années-personnes, soit 43 p. 100 des années-personnes de ce programme. Nous avons vérifié la mesure dans laquelle le ministère avait respecté les dispositions des lois et les modalités du PEEE.

11.133 Nous n'avons relevé aucune faiblesse importante en ce qui a trait aux systèmes de réglementation et de contrôle de responsabilités exercées dans le cadre du Programme des affaires du Nord relativement aux ressources renouvelables. Toutefois, l'utilisation des systèmes ne s'est faite jusqu'à maintenant que dans des situations sans grands problèmes. Le seul grand projet réalisé dans ce cadre, le pipe-line Norman Wells, était relativement modeste en comparaison des autres projets entrepris dans le Nord.

11.134 Un mécanisme d'importance qui permettra au PAN d'encadrer avec efficacité les projets futurs de développement consistera dans l'établissement d'un contrôle des répercussions. Dans ce contexte, le contrôle des répercussions signifie analyser les conditions imposées aux exploitants au moment de la délivrance des permis afin de vérifier si elles mènent aux résultats voulus et, dans le cas contraire, trouver comment il faudrait modifier ces conditions pour obtenir les résultats escomptés. Ce genre d'analyse est une activité encore récente, la raison première en étant que ce n'est qu'au cours des dernières années qu'il a été possible d'obtenir un volume suffisant de données pour l'effectuer.

LE DÉPARTEMENT DES ASSURANCES

LE DÉPARTEMENT DES ASSURANCES

Table des matières

	Paragraphe
Aperçu général	12.1
Étendue de la vérification	12.8
Surveillance des institutions financières	12.11
Les initiatives récentes	12.15
Évaluation de la solvabilité financière	12.19
La coordination des fonctions de réglementation et du travail de vérification externe	12.24
Méthodologie et instruments de travail	12.34
La liquidation de compagnies	12.37
Surveillance des régimes de pension	12.41
La réforme des pensions	12.44
L'enregistrement	12.47
Évaluation de la solvabilité financière	12.49
Examens effectués par d'autres organismes chargés de régimes de pension	12.58
Les services actuariels	12.61
Le procédé d'évaluation	12.65
Diffusion, en temps opportun, de l'information	12.67
Méthodologie et instruments de travail	12.78
Rapports au Parlement	12.79
La planification et l'évaluation	
La planification	12.90
L'évaluation des programmes	12.96
Le recouvrement des coûts	12.103

Pièces

12.1 Compagnies enregistrées ou munies d'un permis et régimes de pensions enregistrés, en vertu d'une loi fédérale, qui sont surveillés par le Département des assurances
12.2 Organigramme
12.3 Compagnies d'assurance en liquidation
12.4 Retards dans le dépôt des rapports actuariels sur les régimes de pension des employés de l'État

12

LE DÉPARTEMENT DES ASSURANCES

Aperçu général

12.1 Le Département des assurances est chargé de protéger le public contre les pertes financières qui peuvent découler des opérations des institutions financières enregistrées ou munies d'un permis et des régimes de pensions enregistrés, en vertu de lois fédérales. Il réglemente environ 560 compagnies d'assurance, de fiducie et de prêt, d'investissement et des sociétés coopératives de crédit dont l'actif total dépasse les 200 milliards de dollars, ainsi que plus de 750 régimes de pension parrainés par l'employeur, dont l'actif s'élève à 28 milliards de dollars (voir la pièce 12.1). Le Département fournit également des services actuariels au gouvernement fédéral, principalement dans le domaine des régimes de pension.

12.2 Le Département se compose de trois directions : la Direction des opérations, la Direction de l'actuariat et la Direction des finances et de l'administration. Son personnel compte 226 employés, dont 154 ont leur poste de travail à Ottawa, tandis que les autres travaillent dans cinq bureaux régionaux. Le plus important bureau régional est celui de Toronto, qui compte environ 55 employés (voir la pièce 12.2).

12.3 Du total des dépenses du programme, qui s'élèvent à 19 millions de dollars, que le Département a encourues en 1985-1986, 7 millions de dollars avaient trait aux frais spéciaux engagés à l'égard de la liquidation de compagnies d'assurance en faillite. La totalité de ces frais spéciaux et environ 85 p. 100 du total des frais de fonctionnement du Département sont recouvrés auprès des entités réglementées et des organisations du gouvernement.

12.4 Un certain nombre d'événements récents ont influé sur les opérations du Département.

12.5 **Faillite d'institutions financières.** Depuis 1980, 16 compagnies dont l'actif était de quelque 2 milliards de dollars et qui étaient soumises à la réglementation du Département des assurances ont fait faillite. De plus, en 1985, deux banques à charte canadiennes, dont la réglementation incombait à l'inspecteur général des banques, ont fait faillite. Tout cela a entraîné plusieurs révisions importantes et riches de conséquences de la réglementation des institutions financières canadiennes, tant au palier fédéral qu'à celui des provinces.

12.6 Les rapports qui ont découlé de ces révisions ont recommandé des changements importants dans le cadre législatif et administratif d'exploitation des institutions financières. Bien que les recommandations formulées dans les divers rapports diffèrent à certains égards, tous les rapports présentés exprimaient l'opinion selon laquelle le rôle des organismes de réglementation fédéraux devrait être renforcé. La mise en oeuvre de certaines des recommandations pourrait donc signifier des changements appréciables dans l'organisation et le fonctionnement du Département des assurances.

Pièce 12.1

COMPAGNIES ENREGISTRÉES OU MUNIES D'UN PERMIS ET RÉGIMES DE PENSION ENREGISTRÉS EN VERTU D'UNE LOI FÉDÉRALE QUI SONT SURVEILLÉS PAR LE DÉPARTEMENT DES ASSURANCES LE 31 DÉCEMBRE 1985

Compagnies [1]	Nombre	Total de l'actif (en milliards de dollars)
Assurance-vie	195	105,5 $
Assurance de biens et de risques divers	264	16,6
Fiducie et prêt	66	89,2 [2]
Investissement	27	12,3
Coopératives de crédit	7	4,5
	559	228,1 $
Régimes de pension	756	27,7 $

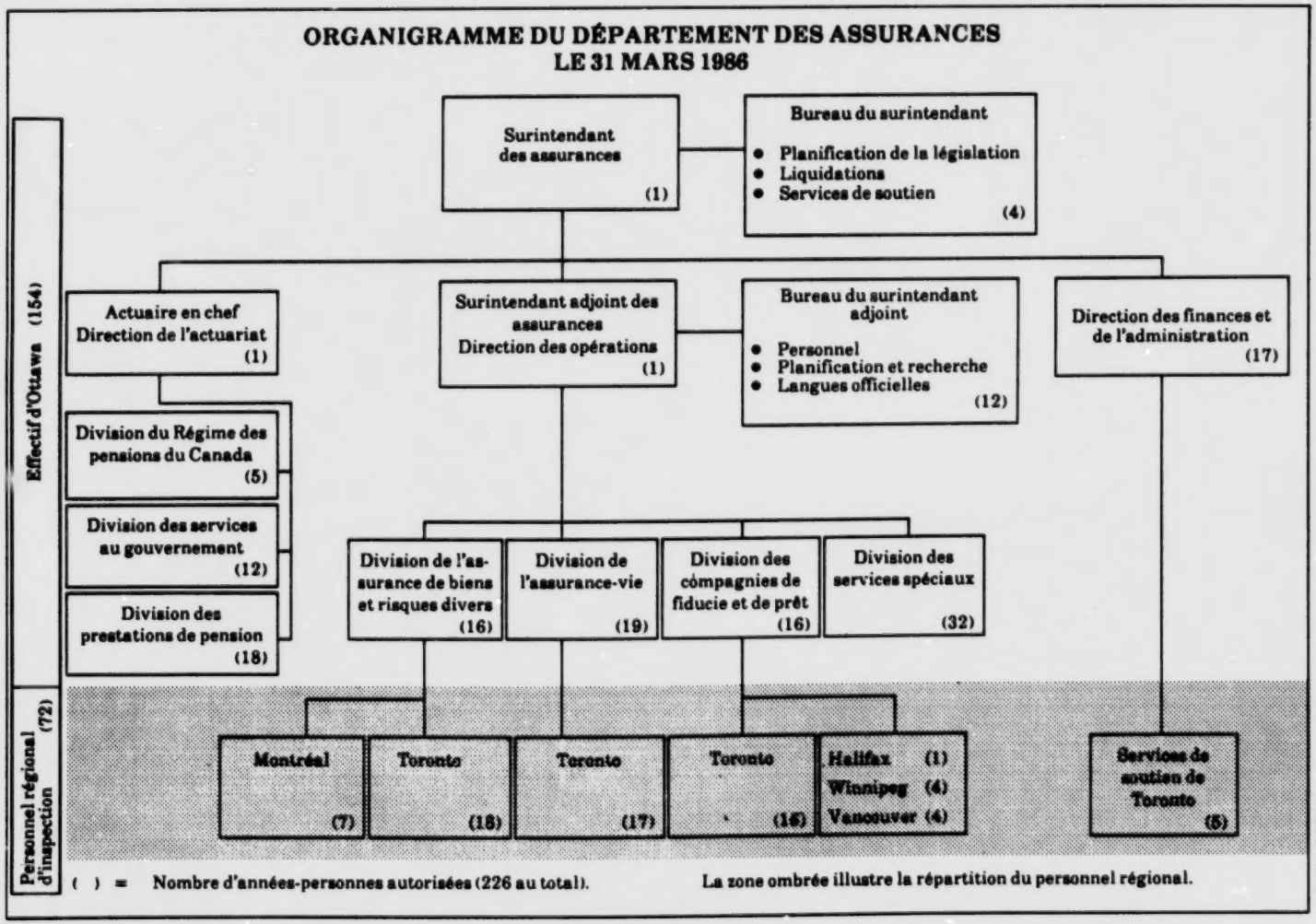
[1] Compagnies canadiennes et étrangères.
[2] Ne comprend pas les successions, les fiducies et les fonds en fidéicommis, dont le total s'élève à 94,2 milliards de dollars.

Source : Données tirées des rapports annuels de 1985 du Département.

Une sélection prélevée au hasard de compagnies et de régimes de pension que surveille le Département.

12.7 Réforme des pensions. La Direction de l'actuariat du Département a beaucoup participé à la réforme des pensions au cours des dernières années. Cette participation du Département découle du rôle qui lui incombe et qui consiste à gérer l'application de la Loi sur les normes des prestations de pension (LNPP) ainsi qu'à fournir des services actuariels à l'égard de tous les régimes de pension fédéraux, tant les régimes publics que ceux qui sont parrainés par l'employeur. En outre, deux projets de lois nouveaux augmenteront sensiblement le volume de travail de la Direction de l'actuariat. Le premier consiste en des modifications à la LNPP, lesquelles nécessiteront un accroissement de la surveillance qu'exerce le Département; le deuxième requerra la communication plus fréquente d'une information actuarielle plus à jour concernant les régimes de pension fédéraux.

ORGANIGRAMME DU DÉPARTEMENT DES ASSURANCES
LE 31 MARS 1986



( ) = Nombre d'années-personnes autorisées (226 au total).

La zone ombrée illustre la répartition du personnel régional.

Pièce 12.2

Étendue de la vérification

12.8 Notre vérification a été axée sur les principales activités du Département (la surveillance des institutions financières et des régimes de pension et la prestation de services actuariels) et sur les procédés de gestion auxquels on a recours pour appuyer ces activités.

12.9 Nous avons examiné les principaux aspects des activités de surveillance du Département, y compris la constitution en société, l'enregistrement, l'octroi de permis, l'analyse financière, les examens sur place, la révision des provisions actuarielles et le contrôle des éléments d'actif. Nous avons également examiné la procédure établie pour la surveillance de la liquidation des compagnies en difficulté et nous avons évalué la qualité de l'information fournie au Parlement dans les rapports annuels. Enfin, nous avons demandé à des représentants chevronnés du secteur privé de nous dire comment ils percevaient le Département.

12.10 Nous avons aussi examiné le travail récemment effectué par le service de vérification interne à l'égard de la Direction des opérations et de la Direction des finances et de l'administration et nous avons tenu compte de leurs constatations pour formuler nos observations et nos recommandations.

Surveillance des institutions financières

12.11 La surveillance des institutions financières constitue la principale activité du Département. Plus de 70 p. 100 de l'effectif du Département se consacre à cette tâche. La pièce 12.1 indique, par catégorie d'entreprises, le nombre total de compagnies et le total de l'actif qui font l'objet d'une surveillance. Cette activité se répartit en quatre divisions.

12.12 La Division de l'assurance-vie, la Division de l'assurance de biens et risques divers et la Division des compagnies de fiducie et de prêt sont respectivement chargées de surveiller les industries mentionnées. Dans ces trois divisions, 50 employés de l'administration centrale effectuent un travail qui a trait à la constitution en société et aux autres changements corporatifs, à l'enregistrement, aux plaintes et enquêtes, à l'analyse financière et à la révision des provisions actuarielles. Les inspecteurs régionaux, qui ont leur poste de travail dans des bureaux situés à l'extérieur d'Ottawa, là où se trouvent concentrés les sièges sociaux des institutions financières, sont chargés d'effectuer sur place des examens des compagnies. Quelque 50 des 67 inspecteurs sont au bureau régional de Toronto, le reste se répartissant entre les autres régions. Les opérations du bureau de Toronto sont réparties entre les trois divisions correspondant aux industries visées, chacune ayant à sa tête un inspecteur en chef qui relève du directeur de la division à Ottawa. Dans l'ensemble, les trois unités d'inspection travaillent indépendamment les unes des autres, et les échanges de personnel entre elles sont limités. Les trois chefs se rencontrent cependant à intervalles réguliers pour passer en revue des sujets d'ordre opérationnel et administratif.

12.13 La quatrième division, celle des Services spéciaux, rend des services aux trois autres en réunissant des données statistiques et financières destinées aux rapports annuels présentés au Parlement et en contrôlant l'admissibilité et la garde de l'actif des compagnies.

12.14 De plus, un agent supérieur est chargé de surveiller en permanence la liquidation des compagnies insolvables.

Les initiatives récentes

12.15 Le Département attribue la faillite des compagnies de fiducie et de prêt ainsi que des compagnies d'assurance de biens et de risques divers à une combinaison des facteurs suivants :

- insuffisance des exigences en matière de capital et d'excédent (capitaux propres);
- opérations intéressées qui visaient à profiter à des sociétés de portefeuille et à certains actionnaires aux dépens des institutions financières mêmes;
- abandon des saines pratiques de souscription dans le prêt sur hypothèques et la promotion immobilière, tout spécialement dans l'Ouest canadien où la récente récession a entraîné une baisse appréciable de la valeur des biens immobiliers;
- concurrence intense dans le secteur de l'assurance de biens et de risques divers, qui a entraîné des guerres de primes et abaissé les normes habituelles de souscription, et autres activités entreprises, sous la pression du marché, afin de maximiser les fonds autogénérés;
- méthodes de gestion insatisfaisantes.

12.16 Il faut souligner le fait que le Département avait déjà cerné ces problèmes et qu'il avait pris des mesures pour y faire face. Certaines de ses mesures ont contribué à éviter des faillites de compagnies. Quant à ces faillites qui se sont produites depuis 1980, le gouvernement en avait déjà été prévenu.

12.17 Qui plus est, le Département a pris récemment des mesures pour renforcer sa fonction de surveillance. Voici certaines des mesures les plus importantes :

- appliquer des critères plus rigoureux à la constitution des nouvelles compagnies en corporation, en exigeant :
  - un montant initial plus élevé de capitaux propres,
  - un examen plus minutieux des plans d'entreprise
  - un tri des dirigeants par l'obtention de références et par l'évaluation de leur expérience dans l'exploitation d'institutions financières;
- adopter, et continuer à améliorer et affiner des contrôles de pré-alerte;
- accroître le nombre de personnes affectées au processus d'examen, ce qui comprend la création de postes de spécialistes du secteur des réclamations et de la réassurance, ainsi que deux postes d'actuaires;

- recourir à des évaluateurs de biens immobiliers pour examiner la valeur des propriétés détenues.

- établir des lignes directrices d'examen sur place plus strictes, y compris une surveillance plus étroite des opérations entre apparentés.

12.18 Au mois d'avril 1986, le gouvernement a présenté un projet de loi (C-103) pour renforcer les pouvoirs de réglementation sur les compagnies de fiducie et de prêt. Le projet de loi suggéré autoriserait le ministre des Finances à interdire tout transfert de la propriété d'une compagnie qui serait considéré comme contraire à l'intérêt public, il permettrait au surintendant des assurances de prendre des mesures plus tôt lorsqu'une situation pose des problèmes et il lui donnerait le pouvoir de réviser la valeur attribuée aux biens immobiliers. Au mois de juin 1986, le gouvernement a présenté des mesures législatives (projet de loi C-123) qui visaient de même à renforcer le contrôle réglementaire exercé sur les compagnies d'assurance.

Évaluation de la solvabilité financière

12.19 Les mesures prises par le Département, en raison des faillites récentes, ont entraîné un renforcissement de sa fonction de surveillance. L'amélioration des procédés d'examen des demandes et l'accroissement des exigences relatives aux capitaux propres devraient beaucoup contribuer à prévenir l'entrée, dans les industries visées, de nouvelles compagnies qui risquent de n'être pas viables.

12.20 En adoptant de meilleurs contrôles de pré-alerte, en réorientant son travail d'analyse et d'inspection pour accorder la priorité aux compagnies en difficulté et en ajoutant des spécialistes de la réassurance, des actuaires et des évaluateurs des biens immobiliers à son personnel d'inspection, le Département a amélioré sa surveillance des secteurs qui présentent des risques financiers. Il connaît très bien les facteurs et les difficultés qui ont abouti aux récentes faillites et il surveille attentivement les compagnies actuelles pour y déceler des signes semblables.

12.21 Ces initiatives constituent un bon départ, mais le Département doit faire beaucoup plus pour accroître l'efficacité de son rôle qui consiste à déceler et à évaluer les risques financiers. Par exemple :

- Au moment de notre vérification, plus de 30 p. 100 des institutions financières réglementées par le Département faisaient l'objet d'une surveillance accrue. Cependant, le Département n'avait ni officialisé ni entièrement étayé la méthode pour déterminer ce qui constitue une compagnie qui risque de devenir peu sûre, et pour recommander au ministre la délivrance d'un permis restreint, ou la durée de telles restrictions.

- Peu de preuves étayées de documents montrent que des secteurs de risque (comme les insuffisances en matière de solvabilité, les arrangements de réassurance et le mauvais appariement de l'actif et du passif) figuraient de façon appropriée parmi les facteurs considérés dans la planification des examens sur place, ni ne montrent avec quelle justesse et dans quelle mesure les risques

étaient évalués pendant ces examens de façon à ce que les gestionnaires puissent déterminer entièrement si on avait identifié et examiné correctement tous ces secteurs.

- Le Département aurait besoin d'inspecteurs spécialisés dans certains domaines touchant sa fonction d'examen afin d'approfondir sa connaissance de l'industrie visée. Par exemple, les inspecteurs n'ont que des connaissances restreintes dans le domaine de la gestion et de souscription des risques.

- Peu de temps a été consacré à l'examen des tendances prévues dans les industries visées ou à celui des nouveaux secteurs de risques éventuels. Il s'ensuit que le Département ne pourrait pas être en mesure de répondre de façon satisfaisante aux situations nouvelles et changeantes de la collectivité. De 50 à 100 p. 100 des heures de travail de la haute direction ont été consacrées, pendant des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs mois, aux tâches rendues nécessaires par les faillites d'entreprises et leurs retombées. Le fait de s'occuper de ces tâches et des autres pressions extérieures a laissé aux gestionnaires des divisions chargés d'une industrie donnée peu de temps pour évaluer les risques futurs, sans parler des activités ordinaires et continues de surveillance. Pour donner un autre exemple, la Division des services spéciaux, qui est chargée de surveiller l'admissibilité de tous les placements que détiennent les institutions financières, s'occupe peu d'examiner et évaluer l'incidence de l'évolution du marché sur la position financière des compagnies surveillées et de voir s'il faut apporter des modifications aux critères qui servent à déterminer ce qui constitue un investissement admissible.

12.22 À notre avis, à moins que le Département ne déploie des efforts accrus pour prévoir et analyser les tendances futures des industries surveillées et pour établir une meilleure procédure de consignation, d'examen et d'évaluation des risques éventuels, il pourrait se placer dans une situation où il serait incapable de prévoir les difficultés financières assez tôt pour aider à les éviter.

12.23 Le Département des assurances devrait améliorer sa méthode de surveillance et d'évaluation de la solvabilité financière des compagnies qui sont assujetties à sa réglementation. En particulier, il devrait :

- **consigner et évaluer le processus pour déterminer ce qui constitue une compagnie qui risque de devenir peu sûre et les mesures à prendre, si tel est le cas;**

- **exiger que les risques envisagés et évalués pendant les examens sur place soient mieux étayés afin que la direction puisse s'assurer que tous les risques importants ont été évalués;**

- **définir les secteurs de risque connus et éventuels et déterminer s'il possède les connaissances et les compétences nécessaires pour les évaluer de façon satisfaisante;**

- **faire en sorte de consacrer plus de temps à l'examen et à l'évaluation des tendances futures des industries visées.**

Commentaire du Département : Le Département reconnaît l'importance, dans un contexte en constante évolution, de continuer à améliorer ses procédés de surveillance et d'évaluation de la solvabilité financière des compagnies assujetties à sa réglementation. Au cours des dernières années, d'importants changements ont eu lieu en raison de l'expérience acquise par suite de la faillite de nombreuses compagnies. Toutefois, au cours d'une période où des pressions substantielles ont été exercées sur le Département, on s'est surtout préoccupé de mettre en oeuvre des changements au lieu de documenter les méthodes utilisées. Le Département estime qu'il a élaboré des critères appropriés dans le but de déterminer les facteurs qui témoignent qu'une compagnie est dans une situation possiblement risquée et que les domaines de risques sont attentivement examinés tant en ce qui concerne la planification que les examens. Cependant, le Département est d'accord que la documentation des méthodes suivies doit être améliorée et il prendra des mesures pour y arriver.

Le Département reconnaît que, en ce qui concerne la fonction d'inspection, certains domaines pourraient nécessiter une expertise spéciale. Certains domaines ont été identifiés et le Département a déjà fait appel à des experts de l'extérieur, et continue de le faire, tels que des évaluateurs en biens immobiliers et des spécialistes en sinistres. Des efforts supplémentaires seront déployés en vue d'identifier les domaines de risques connus et potentiels où des compétences additionnelles peuvent être nécessaires.

Le Département a pris un certain nombre de mesures importantes en réaction aux tendances anticipées de l'industrie et les nouveaux domaines possibles de risques. Cependant, il reconnaît qu'il pourrait consacrer avantageusement du temps supplémentaire à ce domaine, s'il disposait davantage de ressources.

La coordination des fonctions de réglementation et du travail de vérification externe

12.24 Nous avons examiné la méthode à laquelle le Département a recours pour coordonner ses propres fonctions de réglementation, en particulier celles de l'analyse et de l'inspection, et de quelle façon il coordonne ses activités avec les vérificateurs externes des compagnies réglementées et avec d'autres organismes de réglementation.

12.25 **Coordination entre les fonctions d'analyse et d'inspection sur place.** Les résultats des analyses des états financiers devraient aider à déterminer l'orientation des examens sur place.

12.26 Des analystes spécifiques de chaque division se sont vu assigner des compagnies précises. Avant l'examen et pendant qu'il se déroule, les inspecteurs maintiennent des contacts avec les analystes responsables d'une compagnie. Cette communication se fait aussi bien de vive voix que par écrit. Au cours des deux dernières années, on a assisté à un accroissement de l'échange d'information entre analystes et inspecteurs. Il y a place cependant pour de l'amélioration en ce qui concerne la coordination entre ces deux fonctions.

12.27 Cette situation est attribuable en partie au fait que des lignes directrices et des procédés ne sont pas entièrement consignés et que les deux groupes ont leurs bureaux dans

des villes différentes. Par conséquent, les employés chargés de l'une des deux fonctions ne connaissent pas parfaitement l'étendue des activités de surveillance qu'exercent les employés chargés de l'autre fonction à l'égard de chaque compagnie visée. Cette situation entraîne parfois un chevauchement du travail. Tel est surtout le cas dans l'analyse au moyen de ratios, l'analyse des prêts, l'examen des états financiers et les calculs qui s'y rattachent.

12.28 Nous croyons que le Département aurait avantage à installer son service d'inspection plus à proximité des activités d'examen sur place. Ce changement entraînerait non seulement une meilleure coordination de la surveillance globale, avec les économies en années-personnes qui pourraient en découler, mais il rapprocherait tous ces employés des sièges des compagnies qu'ils réglementent et leur donnerait une meilleure connaissance du cadre dans lequel opèrent les compagnies. Cela permettrait également un règlement plus rapide des questions qui découlent à la fois des analyses et des inspections sur place.

12.29 **Coordination avec les vérificateurs externes.** Au cours des deux dernières années, le Département a commencé à établir des contacts plus étroits avec les vérificateurs externes des compagnies réglementées; les inspecteurs rencontrent les vérificateurs pour discuter de l'étendue de leur examen et obtenir des exemplaires de leurs rapports. Toutefois, il est possible d'accroître encore la fiabilité du travail de vérification externe et de mieux coordonner l'étendue du travail d'inspection effectué sur place.

12.30 Nous avons constaté que, malgré les contacts qui sont habituellement établis avec les vérificateurs externes, la documentation établie par les inspecteurs n'indiquait généralement pas dans quelle mesure ceux-ci s'étaient fiés au travail déjà effectué par les vérificateurs externes. Dans certains cas, les inspecteurs n'ont communiqué avec les vérificateurs externes qu'après avoir effectué leur examen. Notre examen a révélé que le travail effectué par les inspecteurs et celui des vérificateurs externes se chevauchaient quand même de façon importante; par exemple, des dénombrements de titres et des rapprochements bancaires et autres ont été refaits et on a vérifié l'établissement d'états annuels déjà vérifiés.

12.31 Au moment de la présentation des états annuels, on demande aux vérificateurs externes de ne donner une opinion que sur le bilan, l'état des résultats ainsi que certaines pièces d'appui qui, en fin de compte, ne constituent qu'un cinquième de toute l'information produite. Si l'on exigeait des vérificateurs que leur attestation vise également certains des états financiers détaillés, cela aiderait le Département à réduire son travail d'analyse et d'examen détaillés et l'étendue des inspections sur place. Cela permettrait aux inspecteurs de s'attacher davantage à l'évaluation de la solvabilité financière des compagnies visées et de la qualité de leurs méthodes de gestion.

12.32 La législation en vigueur donne au surintendant le droit de faire effectuer une vérification spéciale de certaines compagnies d'assurance et de fiducie et de prêt ou d'ordonner aux vérificateurs externes de telles compagnies d'élargir l'étendue de leur examen annuel. La législation prévoit également que les frais qui découlent de ces mesures doivent être défrayés par la compagnie visée. Le Département n'a exercé ce droit qu'une fois. L'exercice plus fréquent de ce droit, tout spécialement à l'égard des compagnies que le Département soumet à une surveillance serrée et à des inspections étendues, permettrait de ne pas détourner tant d'inspecteurs de leurs tâches d'examen ordinaire d'autres compagnies,

ce qui entraînerait une réduction de l'étendue prévue des travaux d'inspections et procurerait l'occasion d'une coordination accrue avec les vérificateurs externes, mais obligerait les compagnies soumises à une surveillance serrée à défrayer une partie ou la totalité des frais supplémentaires.

12.33 Afin d'accroître son efficience, le Département des assurances devrait :

- **améliorer la coordination et l'unité entre le travail des analystes et celui des inspecteurs régionaux;**
- **envisager d'installer les analystes dans les bureaux régionaux;**
- **continuer d'améliorer la coordination des inspections avec le travail des vérificateurs externes;**
- **se fier davantage aux vérificateurs externes des compagnies réglementées pour l'examen et la vérification des données financières historiques et réorienter les inspections pour qu'elles portent davantage sur les secteurs de risque;**
- **envisager d'exercer plus souvent le droit que lui confèrent les lois de faire effectuer des vérifications spéciales et élargies par des vérificateurs externes.**

Commentaire du Département : Le Département reconnaît l'importance vitale de la coordination et de l'intégration du travail des analystes et des inspecteurs régionaux. Par suite des efforts substantiels déployés au cours des dernières années, le Département estime que la coordination et l'intégration qui existent actuellement entre les deux fonctions sont valables et que le chevauchement est négligeable. Toutefois, le Département reconnaît que les méthodes et les responsabilités devraient être mieux documentées afin de s'assurer que le chevauchement des tâches est éliminé et que les efforts devraient se poursuivre pour améliorer la coordination et l'intégration du travail des analystes et des inspecteurs régionaux.

Le Département procédera à une étude en vue de s'assurer si la réinstallation de ses analystes dans ses bureaux régionaux améliorerait son efficience et son efficacité.

Le Département continuera d'améliorer la coordination du travail des inspecteurs régionaux et des vérificateurs externes et, à cet égard, il examinera les domaines où il serait possible de compter davantage sur les vérificateurs externes des compagnies réglementées.

Le Département examinera la possibilité d'exercer plus fréquemment son droit législatif en vue de faire effectuer des vérifications spéciales et plus approfondies par des vérificateurs externes. Toutefois, le Département estime qu'il est important de reconnaître que deux des plus importants secteurs-problèmes auxquels il a fait face au cours des dernières années ont trait, d'une part, à la surévaluation des valeurs des biens-fonds et, d'autre part, à la sous-évaluation des provisions pour sinistres. Le Département a toujours eu l'habitude de traiter

directement avec les experts-conseils dans ces domaines. Il a souvent fait appel à des évaluateurs en biens immobiliers et des spécialistes en sinistres. Dans un certain nombre de cas, les vérificateurs externes des compagnies n'ont pas appuyé les provisions que le Département croyait nécessaire de maintenir à l'égard des placements en biens immobiliers.

Méthodologie et instruments de travail

12.34 Dans de nombreux secteurs, les normes et les procédés relatifs à l'exercice des activités de surveillance n'étaient pas officiels et ils étaient insuffisants dans certains autres. Les instruments de travail étaient désuets et manquaient d'efficience. Par exemple :

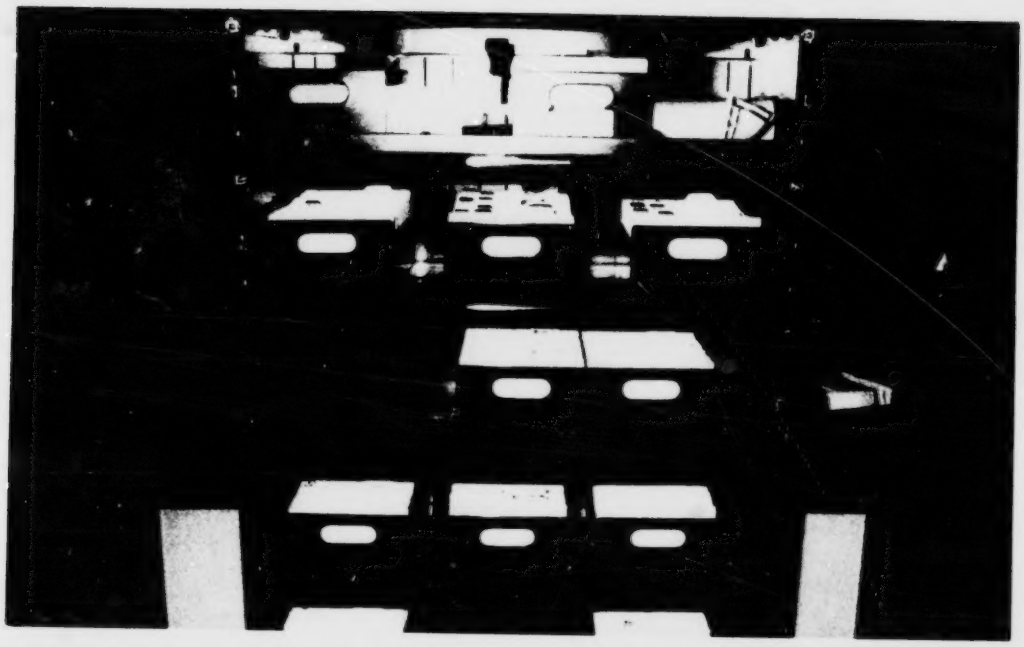
- Les normes, lignes directrices et procédés d'inspection sur place, au moment de notre vérification, nécessitaient une importante amélioration. Nous avons constaté, par exemple, des processus limités en ce qui concerne la répartition des ressources et la budgétisation, trouvé peu de signes de planification et de révision de la part des superviseurs et constaté l'insuffisance de la documentation établie à l'appui du travail effectué. On avait toutefois amorcé de grandes initiatives afin d'achever les manuels de politique et de procédés et d'instaurer leur utilisation lors d'inspections sur place.

- Les méthodes suivies pour l'examen et l'analyse des états financiers n'étaient pas entièrement consignées.

- Dans de nombreux secteurs, on utilisait l'informatique de façon restreinte ce qui pouvait avoir comme conséquence de rater des occasions d'améliorer l'efficience. Par exemple, la Division des compagnies de fiducie et de prêt effectuait à la main toutes ses analyses des états financiers des compagnies. Autre exemple : les registres relatifs à plus de 17 milliards de dollars en cautionnements mis en dépôt chez le receveur général du Canada par des compagnies d'assurance britanniques et étrangères étaient tenus manuellement par la Division des services spéciaux. En 1985, le Département a traité 25 000 opérations de placement et calculé plus de 2 000 positions de dépôt.

- L'organisation actuelle du service d'inspection, qui date de la fin des années 1960, manque d'efficience et rend difficile la tâche de diriger et de réviser les inspections et d'en communiquer les résultats, de perfectionner les employés et de leur donner de l'avancement. Par exemple, au bureau de Toronto, tous les inspecteurs, quel que soit leur niveau, relèvent directement des inspecteurs en chef. Cet éventail de surveillance est excessif puisque chaque inspecteur en chef est chargé de s'assurer qu'on effectue jusqu'à 100 inspections chaque année. On nous a fait savoir que ce problème provient entre autres de difficultés de classification.

12.35 La petite taille du Département, les communications fréquentes entre la haute direction et les employés de tous les niveaux ainsi que les connaissances et l'expérience que détiennent collectivement les employés ont atténué ces difficultés dans une certaine mesure. Pourtant, étant donné la complexité et la nature des industries assujetties à sa



Le Département contrôle, au moyen du système manuel de fiches illustré ci-dessus, des cautionnements mis en dépôt par des compagnies d'assurance étrangères qui s'élèvent à 17 milliards de dollars (voir le paragraphe 12.34).

réglementation et l'évolution rapide de la situation de chacune, le Département se doit de mettre en doute l'utilité des techniques et des méthodes qu'il utilisait il y a 20 ans.

12.36 Dans diverses parties du Département, des mesures sont actuellement prises en vue de l'instauration de meilleures lignes directrices et procédés, et une importante étude visant à déterminer les besoins en matière d'informatique a récemment été effectuée et on est à revoir le cadre de la fonction de l'examen. Toutefois, ces initiatives devront être dirigées, coordonnées et appuyées par la haute direction si on veut que la mise en oeuvre se fasse avec promptitude.

> *Commentaire du Département : Les cadres supérieurs reconnaissent que les normes et les procédures peuvent encore être améliorées. Ainsi qu'il est indiqué précédemment, les initiatives sont en cours et les cadres supérieurs ont l'intention de prévoir l'orientation, la coordination et le soutien nécessaires pour s'assurer qu'elles seront promptememt mises en oeuvre.*

En ce qui concerne les inspections, ainsi que l'examen et l'analyse des états, le Département a apporté des changements importants à sa façon de procéder à cet égard au cours des dernières années. Bien qu'il poursuivra ses efforts en vue de nouvelles améliorations, il est d'avis que la qualité de ses travaux d'examen et d'analyse est satisfaisante. Cependant, à nouveau au cours d'une lourde période de travail intense, on a surtout mis en oeuvre les changements visés ci-dessus au lieu de les documenter pleinement. Le Département reconnaît que la documentation des normes, lignes directrices et procédures a besoin d'être améliorée et des mesures seront prises en ce sens.

La liquidation de compagnies

12.37 En vertu des dispositions de la Loi sur les compagnies d'assurance canadienne et britannique, de la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de la Loi sur les compagnies de prêt, le surintendant des assurances doit, lorsqu'il croit que l'actif d'une compagnie ne suffit pas à protéger les détenteurs de polices, déposants, détenteurs de débentures et autres créanciers de la compagnie, signaler ce fait au ministre des Finances. Le ministre peu amorcer la procédure de liquidation d'une compagnie canadienne ou des opérations, au Canada, d'une compagnie étrangère. Dans le cas des compagnies canadiennes, le surintendant peut prendre le contrôle de l'actif de la compagnie, de sa propre initiative ou sur l'ordre du ministre.

12.38 Au moment de notre vérification, le surintendant était en voie de liquider quatre compagnies canadiennes et la branche canadienne de deux compagnies d'assurance de biens et de risques divers (voir la pièce 12.3). Dans chaque cas, un cabinet de syndic d'envergure nationale avait été désigné comme représentant du surintendant pour effectuer la liquidation sous la direction de ce dernier. Selon les estimations, la liquidation de ces compagnies coûtera plus de 70 millions de dollars, y compris les honoraires du représentant, les frais judiciaires et les dépenses administratives. Le Département recouvre ce coût auprès des compagnies d'assurance. Au 31 mars 1986, ce coût s'est élevé à 17 millions de dollars dont 7 millions de frais encourus en 1985-1986.

12.39 Les lignes directrices du Département concernant la désignation des représentants exigent que trois à cinq soumissions soient présentées et que des critères de sélection détaillés soient appliqués, notamment l'expérience du personnel du représentant, le taux des honoraires et la concurrence qui règne dans l'industrie. Depuis 1982, le Département a conclu avec des représentants des contrats en bonne et due forme qui précisaient l'information à communiquer, le personnel affecté au travail, le taux des honoraires du représentant et le taux des services juridiques qui doivent être fournis pendant la liquidation. Les représentants sont tenus de présenter des plans de travail, des budgets et des rapports trimestriels sur la situation. Le fonctionnaire du Département qui est chargé des représentants entretient des relations suivies avec ceux-ci et avec le comité consultatif de l'industrie pendant toute la période de liquidation.

12.40 Nous avons conclu que la méthode actuellement suivie pour le règlement des liquidations de compagnies d'assurance est généralement satisfaisante.

Pièce 12.3

COMPAGNIES D'ASSURANCE EN LIQUIDATION AU 30 JUIN 1986

Compagnie	Année de mise en liquidation	Passif à la mise en liquidation (en millions de dollars)	Coût de la liquidation (en millions de dollars) Au 31 mars 1986	Coût de la liquidation (en millions de dollars) Total prévu
Pitts, Compagnie d'Assurance	1981	20,0	6,5	7,8
Compagnie d'Assurance Cardinal	1982	12,0	4,2	6,2
Ideal Mutual Insurance Company	1985	3,5	0,1	0,5
Northumberland, Compagnie Générale d'Assurance	1985	170,0	5,5	45,4
United Canada Insurance Company	1986	20,0	0,3	12,0
Midland Insurance Company	1986	0,6	-	0,5
		226,1 $	16,6 $	72,4 $

Source : Dossiers du Département

Surveillance des régimes de pension

12.41 Le Département des assurances est chargé d'appliquer la Loi sur les normes des prestations de pension qui réglemente tous les régimes de pension d'employés enregistrés en vertu d'une loi fédérale, à l'exception des régimes de pension de la fonction publique fédérale. Essentiellement, le Département est chargé de veiller à la solvabilité financière de ces régimes et de faire en sorte que l'on satisfasse aux exigences législatives concernant leur financement, leurs placements et leurs provisions.

12.42 Le Département exerce une surveillance sur environ 750 régimes auxquels participent 600 000 employés. Ces régimes, qui représentent un actif d'environ 28 milliards de dollars, vont du très petit (moins de 10 membres) au très grand (plus de 10 000 membres). Les employeurs en cause sont très divers : propriétaires uniques, bandes indiennes, banques à charte et corporations multinationales.

12.43 La Division des prestations de pension, sous la direction de l'actuaire en chef, est chargée de l'application de la loi. Elle fournit des avis actuariels au ministère du Revenu national, Impôt au sujet de la déductibilité de certaines cotisations d'employeurs. Elle surveille également certains régimes de pension enregistrés en vertu d'une loi provinciale, conformément aux accords réciproques fédéraux-provinciaux.

La réforme des pensions

12.44 Au cours des dernières années, le Département s'est beaucoup occupé de la réforme des pensions. Tout spécialement, la Division des prestations de pension a participé à la préparation de l'ébauche du projet de loi C-90, qui modifiait la Loi sur les normes des prestations de pension, et à la rédaction d'un projet de modifications considérables à apporter aux règlements. Le directeur de la division estime qu'il consacre environ la moitié de ses heures de travail à des questions de réforme des pensions, notamment en discutant avec d'autres autorités en matière de pensions de la mise en vigueur d'une législation des pensions uniforme dans tout le pays.

12.45 L'adoption des nouvelles dispositions législatives imposera au Département un volume de travail supplémentaire. Étant donné l'envergure des changements envisagés, on s'attendrait qu'il existe un plan de mise en oeuvre comportant des prévisions sur les exigences du volume de travail, des besoins en matière de dotation et de formation, des délais estimatifs nécessaires au traitement des demandes et des renouvellements annuels, ainsi que des échéances à respecter dans la révision des manuels de procédure. Nous avons constaté peu de signes de toute cette préparation. Sans un tel plan, le Département pourrait ne pas être en mesure de composer avec le nouveau volume de travail de façon efficiente et efficace.

12.46 Le Département des assurances devrait élaborer des plans pour tenir compte des modifications apportées à la Loi sur les normes des prestations de pension de façon à pouvoir composer avec le volume de travail.

> *Commentaire du Département : Le Département reconnaît que des plans doivent être élaborés pour tenir compte de la récente révision importante de la Loi sur les normes des prestations de pension. Certains plans ont déjà été élaborés et d'autres sont en cours.*

L'enregistrement

12.47 La Loi sur les normes des prestations de pension énonce les normes d'enregistrement des régimes de pension d'employés qui relèvent de la compétence fédérale.

12.48 À notre avis, la procédure relative à l'enregistrement est satisfaisante. Nous avons eu des entrevues avec des employés qui s'occupent de l'enregistrement et nous nous sommes rendus compte qu'ils connaissaient bien la législation et les régimes. Le délai de traitement des demandes et des renouvellements, d'examen des calculs actuariels et de réponse aux demandes de renseignements est inférieur à deux semaines, et les plaintes reçues de ceux qui parrainent les régimes sont rares.

Évaluation de la solvabilité financière

12.49 Le nombre de régimes de pension réglementés par la division croît rapidement. Au cours de la dernière année civile, quelque 150 nouveaux régimes ont été enregistrés, ce

qui a porté le total à plus de 750; au cours de la même période, l'actif total réglementé par les régimes s'est accru de 22 milliards à 28 milliards de dollars.

12.50 L'objectif explicite du Département pour la surveillance des régimes de pension s'identifie à celui qui consiste à surveiller les institutions financières afin d'assurer leur solvabilité financière et la rectitude de leurs principes de gestion. Toutefois, la façon dont le Département exerce une surveillance des régimes de pension est beaucoup moins rigoureuse que celle qu'il exerce à l'égard des compagnies d'assurance et des compagnies de fiducie et de prêt. Pour ce qui est des régimes de pension, le Département se fie presque entièrement aux exposés des faits que lui font les gestionnaires. Il effectue peu d'inspections sur place et la seule information vérifiée qu'il demande consiste en un état financier de l'actif à tous les trois ans, s'il s'agit de régimes de pension qui ne sont pas assurés.

12.51 Le Département croit que les régimes de pension ne sont pas exposés aux mêmes risques que les institutions financières. Par exemple, un seul régime a été dissous en laissant un déficit depuis que la loi est entrée en vigueur, il y a 18 ans. Les problèmes qui découlent des dissolutions sont réduits du fait que les actuaires utilisent des estimations prudentes lorsqu'ils déterminent le financement nécessaire. De plus, l'actif d'un régime de pension est souvent administré en vertu de conventions de fiducie conclues avec des institutions financières.

12.52 Pourtant, nous n'avons trouvé aucune indication de l'existence d'une méthode définie d'évaluation des risques et de la vulnérabilité qui permette de déterminer si les pratiques de surveillance actuelles sont suffisantes. Par exemple nous aurions pu nous attendre à trouver quelque preuve de préoccupation devant des facteurs comme les opérations intéressées et les changements dans la valeur de biens immeubles qui ont contribué récemment à l'insolvabilité d'institutions financières. Au cours des dernières années, un certain nombre de dissolutions et de fusions importantes ont eu lieu. Il y a une tendance croissance à retirer du régime de pension une partie des excédents pour financer les activités de la compagnie.

12.53 À notre avis, la Division des prestations de pension court le risque que ses méthodes de surveillance actuelles ne lui permettront pas d'exercer un contrôle suffisant de la solvabilité financière des régimes de pension d'employés et de la pertinence des politiques de gestion de ces régimes adoptées par les employeurs. Les procédés de contrôle du respect des exigences législatives, d'enregistrement des régimes et de révision des rapports actuariels sont satisfaisants. Néanmoins, la division fait peu pour s'assurer, par un examen impartial, que les cotisations des employés, par exemple, ont été versées au régime et que l'employeur a recours à des méthodes de gestion appropriées lorsqu'il administre le régime à l'avantage des participants.

12.54 Depuis que le premier examen sur place a été effectué en 1971, les quelque 750 régimes n'ont fait l'objet que de 42 inspections; aucun régime n'a été vérifié plus d'une fois. Seulement trois ou quatre inspections en moyenne ont eu lieu chaque année.

12.55 Lorsqu'elle sélectionne les régimes à examiner, la division essaie de faire porter ses efforts sur les régimes importants et sur ceux qui sont soupçonnés d'éprouver des difficultés. À part cela, il n'existe aucune ligne directrice concernant la sélection, aucun critère de détermination de l'étendue de la vérification, peu de procédure d'examen et aucune ligne directrice sur les rapports à présenter et sur le suivi des observations formulées. Les examens récents ont été effectués par deux ou trois personnes seulement, et la visite faite sur les lieux n'a duré que trois ou quatre jours, sans qu'on ait tenu compte de l'envergure du régime.

12.56 Les méthodes d'examen de l'actif des régimes de pension sont insuffisantes. En vertu de la législation en vigueur, les administrateurs des régimes de pension sont tenus de présenter au Département des états de l'actif tous les trois ans. Le Département examine ces états pour s'assurer que l'actif satisfait aux critères d'admissibilité précisés dans la loi. Toutefois, il n'existe aucune procédure écrite à suivre pour assurer une vérification critique des états en fonction de l'information financière vérifiée avec laquelle ils devraient concorder. Il n'y a pas non plus d'examen impartial effectué par le département, que ce soit au moyen d'inspections ou autrement, afin de déterminer la valeur sous-jacente des placements faits sous forme de biens immobiliers, de prêts hypothécaires et d'autres éléments connexes de l'actif. De surcroît, la déclaration actuelle de l'actif ne fournit aucune information sur les activités exercées relativement aux éléments de cet actif entre les dates de déclaration, de sorte qu'il n'existe aucune façon de découvrir si des placements non admissibles ont été faits dans l'intervalle.

12.57 Le Département des assurances devrait entreprendre une révision approfondie de ses pratiques actuelles de surveillance des régimes de pension. En particulier, il devrait :

- **effectuer une évaluation en règle des risques et définir les secteurs prioritaires;**
- **déterminer si ses normes actuelles d'inspection sont appropriées;**
- **revoir les procédés de contrôle de l'actif des régimes de pension pour s'assurer qu'ils sont suffisants;**
- **se demander si les procédés actuels du Département correspondent exactement aux fonctions et responsabilités qui lui incombent, en vertu de la loi.**

Commentaire du Département : En ce qui concerne le contrôle de la solvabilité financière, le Département et les organismes de réglementation correspondants des provinces qui disposent d'une législation sur les pensions se sont depuis toujours fiés principalement aux données fournies dans les déclarations annuelles, à l'évaluation actuarielle triennale qui doit être préparée par un actuaire compétent ainsi qu'à la vérification triennale de l'actif. Habituellement, le Département a procédé à quelques inspections chaque année tout en se concentrant sur les régimes où des problèmes de surveillance se présentaient.

Les évaluations actuarielles sont examinées soigneusement afin de s'assurer que les hypothèses et méthodes actuarielles sont adéquates et appropriées et qu'elles

répondent aux recommandations concernant l'évaluation des régimes de retraite établies par l'Institut canadien des actuaires (ICA). De l'avis du Département, les valeurs marchandes courantes des éléments d'actif ne sont pas aussi essentielles pour la solvabilité des régimes de pension qu'elles le sont pour les institutions financières ayant des engagements à vue ou à court terme. Conformément aux recommandations de l'ICA, la méthode d'évaluation de l'actif utilisée par l'actuaire doit être conforme aux hypothèses économiques employées pour le calcul de la valeur connexe des prestations et la conformité à cette exigence est soigneusement contrôlée.

La Loi 1985 sur les normes de prestations de pension qui a reçu la sanction royale le 27 juin 1986 et entre en vigueur le 1er janvier 1987 ainsi que le Règlement d'application qui a été publié sous forme de projet aux fins d'études renferment un certain nombre de mesures visant à garantir davantage la solvabilité financière des régimes de pension. Les administrateurs des régimes de pension auront l'obligation réglementaire de gérer les fonds de pension afin de protéger les prestations des participants. Tous les montants qu'un employeur déduit sur la rémunération d'un participant et qui n'ont pas été versés au fonds de pension ainsi que tous les montants que l'employeur doit au fonds de pension seront réputés être détenus en fiducie et l'administrateur sera tenu, conformément au Règlement d'aviser le surintendant si des versements de cotisations au fonds de pension sont en souffrance pour une période de plus de 60 jours. Le dépôt des renseignements concernant l'actif du régime peut être exigé aussi souvent que le surintendant l'ordonne et des états financiers vérifiés, par opposition aux listes vérifiées des éléments d'actif présentement requises, seront exigés.

Nonobstant les commentaires ci-dessus, le Département reconnaît l'utilité de procéder à des examens périodiques de ses pratiques de surveillance. Par conséquence, il a l'intention de procéder aux études et d'effectuer les évaluations recommandées.

Examens effectués par d'autres organismes chargés de régimes de pension

12.58 La législation permet au gouvernement fédéral de conclure avec les provinces des accords réciproques relatifs aux pensions; des accords ont ainsi été conclus avec sept provinces. Ces ententes visent à supprimer le double emploi dans la procédure administrative de surveillance des régimes de pension qui sont assujettis à la fois à la LNPP et à une ou plusieurs lois provinciales semblables. En 1984-1985, les autorités provinciales ont surveillé 94 régimes visant 146 000 employés, pour le compte du Département des assurances, tandis que le Département a surveillé 25 régimes enregistrés en vertu d'une loi provinciale et visant 24 000 bénéficiaires.

12.59 Les représentants de l'industrie reconnaissent généralement que les lignes directrices concernant le contrôle de l'observation des exigences législatives sont beaucoup plus rigoureuses au palier fédéral. Nous avons remarqué que, bien que le Département reçoive des autorités provinciales une attestation de surveillance, il n'a rédigé aucune ligne directrice que les provinces devraient suivre pour surveiller en son nom les régimes de pension et il n'effectue aucun examen en règle du travail qu'elles effectuent à ce chapitre. Étant donné le nombre appréciable de régimes surveillés par d'autres organismes que le

Département, il importe que des dispositions officielles soient prises. Sans la communication de lignes directrices de ce genre, le Département n'a aucune façon de s'assurer que les régimes de pension sont bien surveillés.

12.60 Lorsque des régimes de pension sont surveillés par des autorités provinciales pour le compte du Département, ou vice versa, le Département des assurances devrait établir des normes et des lignes directrices pour que tous les régimes de pension bénéficient d'une surveillance suffisante et uniforme.

> *Commentaire du Département : Le Département soulèvera la question lors de la prochaine réunion de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, dont le principal objectif est l'uniformité entre les juridictions qui disposent de lois et de règlements sur les pensions. Des copies des manuels de procédures et autres instruments de travail pertinents seront adressées aux autorités provinciales qui surveillent des régimes de pension pour le compte du Département. Nous sommes d'accord que tous les régimes de pension qui relèvent de la compétence du Département doivent être assujettis à un niveau de surveillance adéquat et conforme.*

Les services actuariels

12.61 Sous l'autorité de l'actuaire en chef, la Direction de l'actuariat fournit des avis et des services actuariels au gouvernement fédéral sur une grande diversité de programmes du gouvernement. La plus grande partie de ces services ont trait à l'établissement des calculs actuariels et des rapports statutaires sur le Régime de pensions du Canada et les régimes de pension des employés de l'État.

12.62 Les résultats de ce travail d'actuariat sont importants dans de nombreuses délibérations sur la politique des pensions. Par exemple, les extrapolations des engagements à long terme peuvent avoir une incidence sur la détermination des taux de cotisation, la détermination des échelles de rémunération et l'évaluation des frais continus des programmes sociaux. Chaque année, des données qui apparaissent dans les Comptes publics du Canada traduisent les extrapolations actuarielles des dettes non provisionnées.

12.63 En raison de l'entrée en vigueur du projet de loi C-255 sur les rapports relatifs aux pensions publiques en mars 1986, l'actuaire en chef est tenu d'effectuer des évaluations actuarielles de tous les régimes de pension des employés de l'État, y compris ceux des juges et des députés, au moins une fois tous les trois ans. Les rapports doivent être déposés au Parlement dans un délai de 18 mois de la date de révision. Auparavant, l'actuaire en chef effectuait habituellement ces révisions, mais il n'était pas désigné par la loi pour les effectuer toutes; de plus, il n'était pas nécessaire que tous les rapports actuariels soient déposés au Parlement, et on n'avait fixé aucune échéance pour la présentation de ces rapports.

12.64 En vertu de cette loi, le Régime de pensions du Canada doit faire l'objet de rapports plus fréquents. De plus, des extrapolations à long terme du régime de sécurité de la

vieillesse, qui n'avaient jamais auparavant été effectuées, doivent être établies par l'actuaire en chef et sont assujetties aux mêmes exigences que les régimes de pension.

Le procédé d'évaluation

12.65 Nous avons passé en revue la méthodologie à laquelle on a recours pour l'évaluation du plus important régime de pension des employés, le Compte de pension de retraite de la fonction publique (31 décembre 1980). Nous avons également pris en considération les résultats de notre examen du 8e rapport statutaire du Régime de pensions du Canada (31 décembre 1982) que nous avons mené dans le cadre de notre vérification de 1985 de la gestion des régimes publics de retraite.

12.66 Ces examens ont révélé que le Département effectue un travail dont la qualité satisfait à des normes professionnelles élevées. Les hypothèses actuarielles utilisées étaient, dans l'ensemble, uniformes et raisonnables. L'actuaire en chef participe à l'établissement de toutes les hypothèses actuarielles et à la rédaction des rapports définitifs. De plus, les rapports sont complets; par exemple, certaines hypothèses actuarielles varient non seulement selon l'âge de l'employé, mais également selon la durée du service, le nombre de périodes écoulées depuis le départ à la retraite ou depuis le décès du conjoint, etc. De surcroît, ce souci du détail n'a pas été ébranlé par la demande constante de travaux urgents et spéciaux dont les divisions ont fait l'objet.

Diffusion, en temps opportun, de l'information

12.67 En raison des sommes considérables en jeu dans les régimes fédéraux de revenu de retraite (des dépenses annuelles de plus de 20 milliards de dollars), de la grande visibilité de ces régimes et de leur incidence importante sur les dépenses du gouvernement, il importe que les prévisions actuarielles relatives aux engagements et aux coûts à long terme des régimes en question soient disponibles lorsqu'elles peuvent être utilisées de la façon la plus avantageuse. De plus, le fait de ne pas avoir d'information à jour, en temps opportun, peut fausser celle que l'on a sur les insuffisances et les excédents actuariels. L'entrée en vigueur du projet de loi C-255 sur les rapports relatifs aux pensions publiques rend maintenant obligatoire la présentation de rapports en temps opportun, puisque les rapports actuariels doivent être déposés au plus tard 18 mois après la date de révision.

12.68 Jusqu'à maintenant, la Direction de l'actuariat a réussi à fournir à temps l'information sur le Régime de pensions du Canada, malgré le volume de travail supplémentaire qui lui est imposé. Le plus récent rapport statutaire a été déposé au Parlement 17 mois après la date d'évaluation. Des échéances pressantes découlant d'affectations spéciales confiées pendant la même période ont été respectées grâce à l'emploi d'estimations approximatives, lorsque des nombres précis n'étaient pas nécessaires. Le Département croit qu'il aura assez de temps pour s'acquitter de ses obligations supplémentaires relatives à l'évaluation du régime de sécurité de la vieillesse et que les échéances de communication des rapports seront respectées.

12.69 Le Département éprouve de la difficulté à fournir à temps les rapports actuariels sur les régimes de pension des employés. La pièce 12.4 montre les retards

Pièce 12.4

RETARDS DANS LE DÉPÔT DES RAPPORTS ACTUARIELS SUR LES RÉGIMES DE PENSION DES EMPLOYÉS DE L'ÉTAT SITUATION AU 30 JUIN 1986

Régime	Période se terminant le 31 décembre*	Données reçues par le Département	Rapport terminé par l'actuaire en chef	Rapport déposé par le ministre
Prestations de décès de la Force régulière	1975	Information pas disponible	janv. 1980	janv. 1981
Pension de retraite de la fonction publique	1980	juill. 1982 à févr. 1983	avr. 1984	oct. 1985
Prestations de décès de la fonction publique	1980	juill. 1982 à juill. 1983	déc. 1984	oct. 1985
Pension de retraite des Forces canadiennes	1980	janv. 1982 à mars 1983	déc. 1985	avr. 1986
Pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada	1982	juin 1983 à juin 1984	mars 1986	juin 1986

*Pour la révision la plus récente qui soit terminée.

Source : Dossiers du Département

appréciables avec lesquels l'information a été déposée au Parlement. Les principales raisons en ont été les exigences imposées à la direction relativement à d'autres travaux qui devaient recevoir la priorité absolue, des retards à définir les exigences sous ce rapport et dans la réception des données du ministère des Approvisionnements et Services (MAS) et les retards avec lesquels les ministres ont déposé les rapports terminés.

12.70 Des contraintes appréciables de temps sont créées par l'arrivée constante de travaux urgents imposés par le Cabinet, le Conseil du Trésor et d'autres ministères et organismes fédéraux. Ces tâches, qui portent une cote de priorité spéciale, prennent une partie considérable des heures disponibles. Selon les registres de temps de la direction pour la division chargée de s'occuper des régimes de pension des employés, on estime que 25 à 35 p. 100 des efforts de cette division ont été consacrés à des projets spéciaux, de 1982 à 1985. Pendant la seconde moitié de 1985, environ 90 p. 100 des heures de travail de la division ont été consacrées à des affectations de ce genre, ce qui a entraîné des retards encore plus longs dans l'exécution du travail ordinaire.

12.71 Aux prises avec de telles interruptions, les actuaires ont été forcés de choisir entre l'exécution d'un travail moins professionnel dans le cas des rapports actuariels sur les régimes de pension de la fonction publique et la prolongation des délais. Ils ont généralement choisi de retarder les échéances.

12.72 Pour établir les rapports actuariels sur les régimes de pension de la fonction publique, la division a besoin de données informatiques de la part des ministères chargés des systèmes de paye. Le ministère des Approvisionnements et Services fournit une partie importante de ces données.

12.73 Pendant de nombreuses années, la mise au point définitive de ces données a accusé de longs retards. En moyenne, on a mis de 15 à 30 mois après la date de révision pour faire ce travail. Dans certains cas, le Département des assurances a accusé des retards, allant jusqu'à 14 mois dans un cas, avant de fournir au MAS des précisions sur ses exigences en données. Dans d'autres cas, le MAS a mis jusqu'à un an après avoir reçu les précisions finales pour transmettre les données brutes.

12.74 De plus, la division a éprouvé des difficultés considérables à concilier le nombre de membres des régimes, d'une date d'évaluation à l'autre. La dernière évaluation terminée du compte de pension de retraite de la fonction publique, au 31 décembre 1980, offre un exemple de difficultés de ce genre. Une perte actuarielle considérable de 398 millions de dollars qui n'a pu être attribuée à aucune cause précise, mais qui semblait avoir trait surtout à des erreurs dans les données sur les membres.

12.75 Les systèmes de données du MAS sont en voie de modification. À ce jour, le Département des assurances n'a pas été consulté au sujet des changements envisagés. De surcroît, nous avons remarqué qu'il n'existe aucune entente officielle écrite entre les deux ministères au sujet de la nature, de la qualité et de la communication, en temps opportun, de l'information requise.

12.76 À notre avis, le Département doit prendre des mesures énergiques pour régler cette situation.

12.77 Pour répondre aux nouvelles exigences législatives en matière de rapports, le Département des assurances devrait :

- **envisager d'autres façons de composer avec le volume de travail, par exemple en recourant à la sous-traitance lorsque des travaux portant une cote de priorité spéciale sont imposés à l'actuaire en chef et risqueraient d'entraîner des retards prolongés dans la production des rapports actuariels dont l'établissement est en cours;**

- **prendre des mesures immédiates, de concert avec le ministère des Approvisionnements et des Services, afin de résoudre le problème déjà ancien des retards et des inexactitudes dans l'information sur les pensions des employés et de réduire la possibilité qu'il se répète.**

Commentaire du Département : Le Département étudiera d'autres moyens pour faire face aux exigences de la charge de travail tels que la sous-traitance.

En ce qui concerne le problème de l'inexactitude des données et des renseignements se rapportant aux régimes de pension, le Département déploiera

tous les efforts nécessaires pour s'assurer que, conformément à sa politique de longue date, les particularités relatives aux données soient fournies bien à l'avance de la fin de toute période de déclaration et qu'il soit prêt à fournir l'aide requise par Approvisionnement et Services Canada pour résoudre les autres problèmes.

Méthodologie et instruments de travail

12.78 Nous avons également examiné les procédés et les lignes directrices établis pour l'exécution et l'examen des évaluations. À notre avis, les procédés de travail et les processus de révision sont généralement satisfaisants.

Rapports au Parlement

12.79 Le Département des assurances présente chaque année au Parlement des rapports sur l'application de la législation qui régit les institutions financières et sur les régimes de pension dont la surveillance lui incombe. Le Département est également tenu de déposer des rapports périodiques d'évaluation actuarielle des régimes de pension de l'État. Enfin, par l'intermédiaire du Budget des dépenses, il rend compte au Parlement de son rendement financier.

12.80 **Budget des dépenses.** Nous avons examiné la partie III du Budget des dépenses du Département, pour 1986-1987, afin de déterminer si son contenu était approprié et si l'information était communiquée au Parlement de façon fidèle. À notre avis, l'information que renferme le Budget des dépenses satisfait d'une façon générale aux normes de présentation de l'information élaborées par le Bureau du contrôleur général.

12.81 **Rapports annuels.** Conformément à la législation, le Département établit des rapports annuels qui renferment de l'information sur la situation et les activités financières des institutions qui font l'objet d'une surveillance. Grâce à une banque informatisée de données, il met également à la disposition du public de l'information tirée des états financiers annuels présentés par ces compagnies.

12.82 Au cours des six dernières années, le Département a pris des mesures pour réduire le volume des données qui figurent dans les rapports, il a informatisé le rassemblement des données financières et il a avancé la date de leur présentation. Les plans actuels prévoient que les rapports annuels de cette année seront terminés encore plus tôt.

12.83 Malgré ces efforts, les rapports sont encore volumineux. Le rapport annuel de 1984 sur les compagnies d'assurance-vie et les sociétés de secours mutuels comptaient plus de 400 pages. La plupart de ces pages sont consacrées aux données financières sommaires de chaque compagnie. Bien que la communication de cette information au ministre, et ultérieurement au Parlement, soit exigée par la législation, la présentation de rapports aussi détaillés n'est peut-être plus appropriée.

Malgré des efforts récents visant à réduire la taille de ses cinq rapports annuels, l'un d'eux compte encore plus de 400 pages (voir le paragraphe 12.83).

12.84 Une grande partie de cette même information est habituellement mise à la disposition du public six mois avant que le rapport écrit soit déposé au Parlement, dans la banque informatisée de données mentionnée plus tôt.

12.85 D'une part, l'information sur les institutions financières est abondante; d'autre part, le rapport annuel sur l'administration des régimes de pension renferme peu d'information. Les deux catégories de rapports sont d'une valeur douteuse.

12.86 Le Département des assurances devrait évaluer l'utilité des rapports annuels actuels pour les députés et envisager d'autres façons plus efficaces de fournir de l'information.

> *Commentaire du Département : Le Département est d'avis qu'il serait souhaitable de procéder à une autre évaluation de l'utilité des rapports annuels actuels aux députés, aux membres du public ainsi qu'aux industries concernées qui, en définitive, paient les coûts connexes. Des mesures appropriées seront prises.*

12.87 Rapports actuariels. La Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques (projet de loi C-255) exige que des rapports actuariels soient déposés au Parlement pour tous les grands régimes de pension du gouvernement fédéral. Cette législation vise à améliorer les rapports sur le coût des pensions et leur présentation aux députés en temps opportun.

12.88 De la façon dont les rapports actuariels sont maintenant rédigés, ils sont compris sans aucune ambiguïté par les actuaires, mais l'ensemble des personnes qui n'ont pas de connaissances actuarielles éprouvent de la difficulté à comprendre les incidences financières de l'information communiquée. Étant donné l'importance des prévisions de coûts que renferment ces rapports et leur incidence sur la politique, le Département devrait envisager de présenter une information sommaire dans laquelle serait plus clairement énoncée, à l'intention des députés et des autres lecteurs, les conséquences du contenu du rapport. L'utilisation de tableaux et de graphiques serait utile à cet égard.

12.89 Le Département des assurances devrait faciliter aux députés et aux autres lecteurs la compréhension des conséquences que renferment ses rapports actuariels.

Commentaire du Département : Le Département poursuivra ses tentatives visant à faciliter aux députés et aux autres lecteurs la compréhension des répercussions des renseignements contenus dans les rapports actuariels.

La planification et l'évaluation

La planification

12.90 Étant donné le rôle important que le Département doit jouer dans la réglementation des institutions financières canadiennes et dans la protection du public contre les pertes financières, la planification stratégique est indispensable à la gestion efficace de ses activités. Il importe que le Département soit en mesure d'envisager les risques futurs, de prévoir les tendances, les circonstances et les besoins des industries visées et d'élaborer des stratégies et des plans en conséquence. Un aperçu de la stratégie a été établi en mars 1980. Le Conseil du Trésor a exempté le Département de la production d'un aperçu subséquent; il s'en est suivi que cet aperçu n'a pas été mis à jour depuis.

12.91 Les méthodes officielles de planification du Département sont restreintes. Il y a un directeur de la Planification législative, chargé de préparer la législation nouvelle. Le surintendant est membre du Comité consultatif supérieur, qui s'occupe actuellement de la réorganisation des organismes fédéraux de réglementation chargés de la surveillance des institutions financières. La petite taille du Département ainsi que les contacts étroits et constants entre le surintendant et les cadres supérieurs contribuent à la planification, mais de façon officieuse.

12.92 Les fonctionnaires du Département reconnaissent la nécessité d'une meilleure planification. Ils croient que les nombreuses pressions extérieures ressenties au cours des dernières années (faillites de compagnies, réforme des pensions et modifications importantes qui seront bientôt apportées à la législation actuelle) les ont empêchés de consacrer assez de temps à ce secteur. Par exemple, le travail occasionné par chaque faillite d'une compagnie au cours des dernières années a absorbé de 50 à 100 p. 100 des heures de travail du surintendant et des directeurs des divisions concernées, pendant des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs mois.

12.93 À notre avis, une meilleure méthode de planification stratégique qui rejoint les besoins du Département, et dans laquelle on tiendrait compte des résultats des études d'évaluation, aiderait le Département à prévoir certaines de ces pressions et à y faire face.

12.94 De plus, l'utilisation de mesures du rendement et d'autres techniques ainsi que l'intégration d'une planification des ressources humaines contribueraient beaucoup à accroître l'utilité des plans actuels.

12.95 Le Département des assurances devrait améliorer ses méthodes actuelles de planification, c'est-à-dire:

- **établir un plan stratégique et le mettre régulièrement à jour;**
- **intégrer la planification des ressources humaines à la planification opérationnelle;**
- **faire meilleur usage de la mesure du rendement et des autres techniques de planification.**

Commentaire du Département : Le Département reconnaît que les processus de planification actuels doivent être améliorés. Un projet de stratégie sera élaboré et d'autres mesures seront prises pour intégrer la planification des ressources humaines avec la planification des opérations. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la mesure de la performance mais il pourrait être nécessaire d'avoir recours à de l'aide de l'extérieur pour terminer ce projet.

L'évaluation des programmes

12.96 Le Département n'a achevé l'évaluation d'aucune de ses activités.

12.97 En janvier 1984, il a élaboré un plan pour évaluer son activité de surveillance des compagnies. La première partie de l'étude, qui consistait en une série d'études de cas portant sur des institutions aux prises avec des difficultés financières, a été terminée en juin 1985. Les autres parties de l'évaluation, qui devaient consister en un examen interne de ses méthodes et procédés de surveillance et en des comparaisons avec d'autres administrations, ont été reportées jusqu'à ce qu'on dispose d'autres ressources.

12.98 Au mois de juin 1985, le Département révisait son plan relativement à l'activité de surveillance des compagnies et élaborait un plan pour englober ses autres activités. En raison du nombre de compagnies qui continuaient d'être aux prises avec des difficultés financières, le fonctionnaire chargé de mener l'étude a été affecté à des fonctions jugées plus pressantes et il n'a pas été remplacé.

12.99 La haute direction n'a jamais approuvé de façon officielle le plan d'évaluation révisé.

Le Département des assurances

12.100 Aucune évaluation, ni aucune étude préparatoire à l'évaluation n'ont encore été entreprises pour les autres grandes activités du Département, la surveillance des régimes de pensions et les services actuariels, bien que le plan d'évaluation provisoire prévoie que l'examen de ses activités sera achevé d'ici 1988 et 1987, respectivement.

12.101 Malgré les retards survenus dans les études d'évaluation et le manque actuel de ressources affectées à cette fonction, la haute direction semble croire fermement à l'importance de cette activité. Le surintendant a déclaré qu'il avait l'intention de combler le poste du titulaire antérieur. Il envisage également la possibilité de recourir à des ressources de l'extérieur pour mener les évaluations.

12.102 Le Département des assurances devrait approuver et mettre en oeuvre son plan d'évaluation et s'assurer qu'il y aura des évaluations périodiques de l'efficacité de tous ses programmes.

> *Commentaire du Département : Grâce à une nouvelle répartition des ressources internes, un poste de cadre a été établi pour assumer la responsabilité de la mise en oeuvre d'un plan d'évaluation. La dotation de ce poste est en cours.*

Le recouvrement des coûts

12.103 Le total des dépenses engagées par le Département pour le programme s'est élevé à 19 millions de dollars, en 1985-1986. Conformément à la législation, les dépenses engagées par le Département pour la surveillance des institutions financières sont recouvrées auprès de l'industrie. De plus, les frais engagés pour remettre sur pied ou liquider des compagnies sont entièrement recouvrés auprès du secteur privé. Le coût du travail effectué pour le compte de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et des provinces, ainsi que pour le Régime de pensions du Canada, est également recouvré auprès des organismes concernés. Les honoraires versés par les régimes de pension surveillés, en vertu de la Loi sur les normes des prestations de pension, couvrent 70 p. 100 des frais administratifs du Département. Ce dernier recouvre ainsi 85 p. 100 de ses dépenses ordinaires et 100 p. 100 des frais de liquidation et de remise sur pied.

12.104 Les frais de surveillance et de liquidation sont facturés après la fin de l'exercice financier. Les services actuariels et le travail effectué pour le compte de la SADC sont facturés tous les trois mois en fonction des coûts estimatifs, avec un rajustement final pour faire correspondre les coûts facturés et les coûts réels. Les régimes de pension versent les honoraires au moment où ils produisent les déclarations annuelles.

12.105 À notre avis, la détermination et la répartition des coûts sont exactes et conformes à la législation, ainsi qu'aux accords conclus avec les provinces et les autres organismes. La direction a récemment pris l'initiative d'un certain nombre de mesures visant à améliorer les procédés de recouvrement des coûts, mais nous croyons que d'autres améliorations feraient réaliser des économies au gouvernement fédéral.

12.106 Il est de tradition que le Département ne facture les frais de liquidation et de surveillance au secteur privé qu'après la fin de l'exercice financier. Ceci peut se faire jusqu'à huit mois après la fin de l'exercice.

12.107 La pratique actuelle fait perdre de l'intérêt au Trésor (Fonds du revenu consolidé). En utilisant les taux en vigueur pour les bons de Trésor du Canada (moyenne des taux des bons à 90 jours), nous estimons que le gouvernement fédéral a renoncé à des intérêts de plus de un million de dollars pendant chacun des deux exercices financiers, du fait que les frais de surveillance ordinaire et les frais spéciaux (pour les liquidations) n'étaient pas facturés à mesure qu'ils étaient engagés.

12.108 Le Département devrait envisager de facturer ces frais à mesure qu'ils sont engagés. Cette mesure nécessitera probablement une modification à la législation.

12.109 Le Département des assurances devrait se mettre à facturer tous les frais recouvrables à mesure qu'ils sont engagés.

Commentaire du Département : Le ministère de la Justice a confirmé qu'une modification à la Loi sur le Département des Assurances sera nécessaire pour autoriser la facturation des coûts ordinaires de la surveillance et des évaluations spéciales, plus d'une fois par année, et il faudra tenir compte de cette modification lors de la révision de la législation relative à la surveillance des institutions financières. Entretemps, les procédures concernant la préparation des cotisations ont été révisées et la période de huit mois visée dans le rapport a été réduite à quatre mois.

LE PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

LE PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	13.1
Le Portefeuille et son contexte d'opération	13.2
Étendue de la vérification	13.18
Les comptes de fiducie des anciens combattants	
Historique	13.23
L'administration des comptes de fiducie	13.28
Les mesures prises par le ministère	13.47
Le Programme des allocations aux anciens combattants	
Historique	13.48
Les paiements inexacts	13.51
La gestion et le contrôle financiers	13.64
L'efficience d'opération	13.70
La planification du programme	13.81
Le processus relatif aux pensions d'invalidité	
Historique	13.88
Le groupe d'étude sur le processus relatif aux pensions	13.93
Mesure des délais d'exécution	13.98
L'efficience du processus relatif aux pensions d'invalidité	13.101
Le contrôle financier	13.109
La classification	13.115
Les services sociaux et de santé	13.116
Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants	13.119
Les hôpitaux contractuels	13.132
L'hôpital Sainte-Anne	13.142
Les fonctions ministérielles	
La gestion et le contrôle financiers	13.143
La planification	13.146
La surveillance et l'évaluation	13.172

Pièces

13.1 Organigramme du Portefeuille des Affaires des anciens combattants
13.2 Vieillissement de la population d'anciens combattants
13.3 Allocations aux anciens combattants - causes des paiements inexacts
13.4 Allocations aux anciens combattants - paiements inexacts
13.5 Allocations aux anciens combattants - historique de la mise au point du système informatique
13.6 Dépenses pour les allocations aux anciens combattants
13.7 Nombre de bénéficiaires d'allocations aux anciens combattants agés de moins de 65 ans
13.8 Pensions d'invalidité - historique de la mise au point du système informatique
13.9 Évolution du Programme pour l'autonomie des anciens combattants

L'énoncé de la mission du ministère est : "administrer des programmes spéciaux destinés aux anciens combattants et à d'autres personnes admissibles qui les indemniseront d'un décès ou d'invalidités survenus pendant le service pour le Canada ou qui leur permettront d'être des citoyens autonomes et actifs au sein de la collectivité, ou qui répondent à leurs besoins fonctionnels et sociaux; et qui permettront en plus de perpétuer la reconnaissance pour les sacrifices qu'ils se sont imposés et les exploits qu'ils ont accomplis en temps de guerre et pour leur contribution à l'essor du Canada."

13

LE PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

Introduction

13.1 Dans notre Rapport de 1980, nous donnions les résultats de la première vérification intégrée du Portefeuille des Affaires des anciens combattants. La présente vérification porte sensiblement sur les domaines et les questions qui ont fait l'objet de la vérification de 1980. Nous n'avons par ailleurs pas réexaminé chacune des questions soulevées dans le rapport précédent, pas plus que nous nous sommes limités aux secteurs qui ont été étudiés dans ce rapport. À la lumière du chapitre de 1980 et des données substantielles qui nous avons pu réunir sur le ministère et sur ses activités à partir de notre vérification annuelle des comptes publics, nous avons procédé à un nouvel examen du Portefeuille pour identifier les questions et les secteurs qui revêtent beaucoup d'importance pour le Portefeuille et pour le Parlement, en 1986. Nous avons constaté, d'une part, que beaucoup de choses avaient changé, mais que, d'autre part, plusieurs autres n'avaient guère évolué.

Le Portefeuille et son contexte d'opération

13.2 Le Portefeuille des Affaires des anciens combattants comprend le ministère des Affaires des anciens combattants et quatre organismes indépendants, soit la Commission canadienne des pensions, le Conseil de révision des pensions, la Commission des allocations aux anciens combattants et le Bureau de services juridiques des pensions; ils relèvent tous du même ministre ou fonctionnent par son entremise. D'après le Budget des dépenses de 1986-1987, leurs dépenses totales se chiffreront à 1,6 milliard de dollars, soit le 11e total de dépenses le plus élevé parmi tous les ministères. Leurs activités appuient trois programmes importants du Portefeuille : le Programme des allocations aux anciens combattants, le Programme des services sociaux et de santé, ainsi que la Commission canadienne des pensions. Le Programme des allocations aux anciens combattants versera plus de 431 millions de dollars en allocations à environ 84 000 personnes admissibles en 1986-1987. En ce qui concerne le Programme des services sociaux et de santé, on s'attend que les dépenses soient de 301 millions de dollars pour la prestation de soins de santé et des services qui s'y rattachent, ce qui comprend le Programme pour l'autonomie des anciens combattants (21 millions de dollars). Le Programme de la Commission canadienne des pensions comprend le versement de 788 millions de dollars en pensions d'invalidité à 140 000 personnes admissibles. Ces trois programmes comptent pour près de 90 p. 100 des dépenses totales du Portefeuille.

13.3 **Déménagement à Charlottetown.** Au moment de notre dernière vérification, le Portefeuille entrait dans sa phase la plus active du déménagement qui devait entraîner la réinstallation de tout l'appareil administratif du ministère et du personnel de ses quatre organismes à Charlottetown. Près de 900 postes ont été transférés à l'Île-du-Prince-Édouard, ce qui ne laisse à Ottawa qu'un petit groupe d'appoint du Bureau central du ministère, qui comprend le sous-ministre et le personnel de son bureau ainsi que le sous-ministre adjoint aux Opérations locales, pour assurer le travail de soutien quotidien auprès du ministre. Selon le ministère, le déménagement a coûté 28 millions de dollars de 1979 et a nécessité 720 années-personnes. En raison de la structure même du système de comptabilité

du ministère, il a été impossible de vérifier ces chiffres. Dans le plan de 1979, on avait prévu des dépenses de 24 millions de dollars et l'utilisation de 702 années-personnes pour le déménagement.

13.4 Outre les diverses conséquences sur les activités, le déménagement a suscité ses propres problèmes, ne serait-ce que l'impression répandue que le déménagement a eu, et continue d'avoir, des effets négatifs, sans compter que comme tous les stress, il a, dans une certaine mesure, exacerbé les problèmes qui existaient déjà.

13.5 L'un des meilleurs exemples est la conséquence même de la perte des connaissances acquises dans la gestion de plusieurs secteurs des opérations du Portefeuille. Moins de 15 p. 100 des employés ont déménagé à Charlottetown et peu d'entre eux ont conservé leur ancien poste. Cet acquis de connaissances du Portefeuille s'est perdu à presque tous les niveaux et dans presque toutes les fonctions. En outre, le ministère n'était pas très bien servi en termes de systèmes et de documentation. Avant le déménagement, les équipes de travail avaient été relativement stables. Les membres du personnel connaissaient par coeur les règles de base du travail et ces connaissances les ont suivis lorsqu'ils ont quitté leurs postes.

13.6 Nous avons relevé de nombreux exemples, importants et moins importants, des effets de ce type de problème. L'un des plus évidents s'est manifesté lorsque peu de temps après l'instauration du système de distribution des prestations de la Commission canadienne des pensions, cette dernière, ainsi que les services du ministère des Affaires des anciens combattants qui s'y rattachent ont déménagé à l'Île-du-Prince-Édouard. Le personnel chargé de l'élaboration du système a choisi de ne pas déménager et a été dispersé dans d'autres postes. Ils ont donc laissé un système tout à fait nouveau et non éprouvé, avec peu de directives sur son utilisation et peu de documentation. Le système n'a jamais atteint son plein niveau de rendement et les défaillances répétées du système ont ajouté aux problèmes de l'ensemble du processus des pensions. Nous traitons de cette question plus en détail à la pièce 13.8.

13.7 Nous avons constaté qu'en plus des problèmes concrets, le déménagement et tous les événements qui s'y rattachent ont créé une situation d'instabilité organisationnelle aiguë qui a eu pour effet d'affecter l'aptitude du personnel, individuellement et collectivement, à s'adapter à de nouveaux rajustements. Le ministère explique de cette façon pourquoi certaines des améliorations, qui étaient jugées nécessaires, n'ont pas été mises en oeuvre, ou ont été reportées. D'emblée, presque tous les gestionnaires ont fait allusion à ce problème lors de la première rencontre et cela de leur propre chef.

13.8 Dans le but d'encourager la formation d'une équipe de travail stable et expérimentée à Charlottetown, le ministère s'est engagé à offrir à toute personne qui vient de l'extérieur de la région de l'Atlantique l'assurance d'obtenir un emploi d'une durée d'au moins deux ans dans son lieu d'origine, dans la mesure où elle accepte de rester au moins deux ans à Charlottetown. Cette personne doit, néanmoins, se prévaloir de ce privilège dans les cinq années qui suivent le déménagement. Bien que cette assurance ait incité quelques employés à déménager à Charlottetown, nous avons aussi constaté que plusieurs d'entre

eux, à l'approche de l'échéance de cinq ans, demandent à revenir tout simplement pour ne pas perdre cette option.

13.9 Autres changements opérationnels. Outre le déménagement, plusieurs autres événements ont contribué à l'impression d'instabilité au sein du Portefeuille. Le processus des pensions d'invalidité a fait l'objet d'une étude d'une commission d'enquête indépendante et d'un groupe de travail interne qui faisaient rapport directement au ministre. Pendant plus d'un an, celui-ci a exercé des pressions intenses pour que l'on réduise sensiblement les délais de traitement des demandes de pension. Le but a été atteint, mais pour ce faire, il a fallu y consacrer des énergies physiques et intellectuelles qui auraient été requises pour solutionner d'autres problèmes administratifs. D'une façon générale, la direction a jugé que ces questions internes étaient moins urgentes que le besoin d'améliorer les services aux anciens combattants.

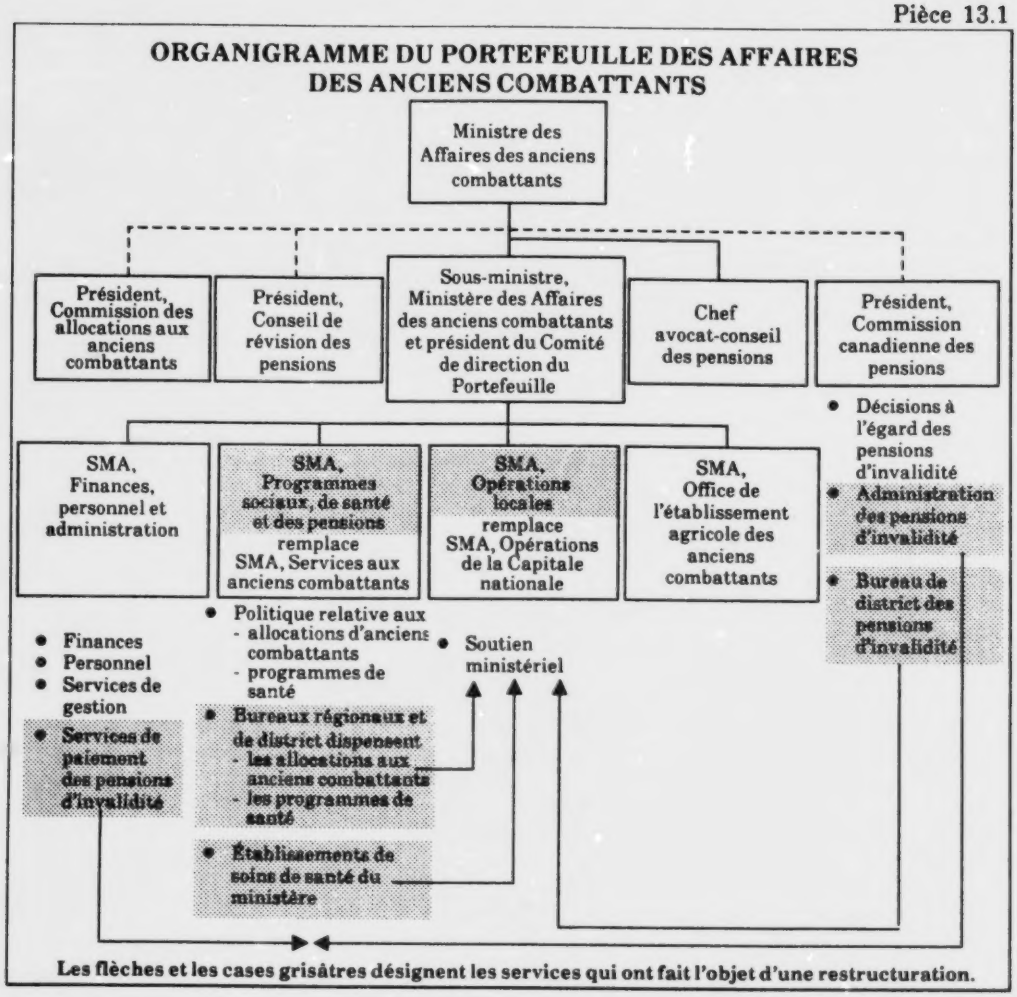
13.10 Le groupe de travail Nielsen a recommandé que tous les services du Portefeuille d'un secteur soient regroupés en un seul endroit de façon à fournir un point unique de services. Cela voulait dire que les bureaux locaux de district des divers programmes, parfois situés dans des endroits différents, devaient être regroupés en un seul endroit dans chaque district. On a de plus procédé à une restructuration qui a modifié les responsabilités rattachées au poste d'un sous-ministre adjoint (SMA), entraîné la création d'un nouveau poste de SMA et la disparition d'un autre (voir pièce 13.1). Le ministre a annoncé qu'il y aurait une révision en profondeur de la législation dans le but de coordonner et de simplifier les 27 lois que le Portefeuille administre. La stabilité est ainsi devenue le premier objectif à atteindre pour tous les paliers de gestion.

13.11 Au cours des deux dernières années, une équipe complètement nouvelle dirige le ministère : il a en effet un nouveau sous-ministre et tous les sous-ministres adjoints ont été remplacés. Bien que le sous-ministre et l'un des sous-ministres adjoints ne proviennent pas du ministère, le fait que les trois autres sous-ministre adjoints y aient une vaste expérience fait en sorte que la nouvelle équipe peut profiter des connaissances acquises à ce niveau. Au moment de notre vérification, cette nouvelle équipe avait entrepris un certain nombre d'initiatives pour résoudre les nombreux problèmes auxquels fait face le Portefeuille. Par ailleurs, ces initiatives n'avaient pas encore atteint le stade qui permettrait une vérification.

13.12 De plus, à l'exception de la Commission des allocations aux anciens combattants, tous les chefs des organismes ont changé au cours des deux dernières années.

13.13 La population d'anciens combattants avance en âge. L'un des autres aspects important dans le contexte opérationnel est le vieillissement de la population cliente du Portefeuille. Il n'existe aucune donnée administrative complète sur le nombre d'anciens combattants ou sur le nombre de ceux qui sont ou qui pourraient être admissibles aux programmes du ministère. Les seules données actuelles sont fondées sur des extrapolations effectuées à partir de données obtenues lors du recensement de 1971 qui définit l'expression "ancien combattant" de façon moins restrictive que le ministère. D'après ces données, il y a maintenant environ 650 000 anciens combattants encore vivants. On estime que la moitié d'entre eux ont servi sur un théâtre de guerre, ce qui est un critère de base pour avoir accès à

Pièce 13.1

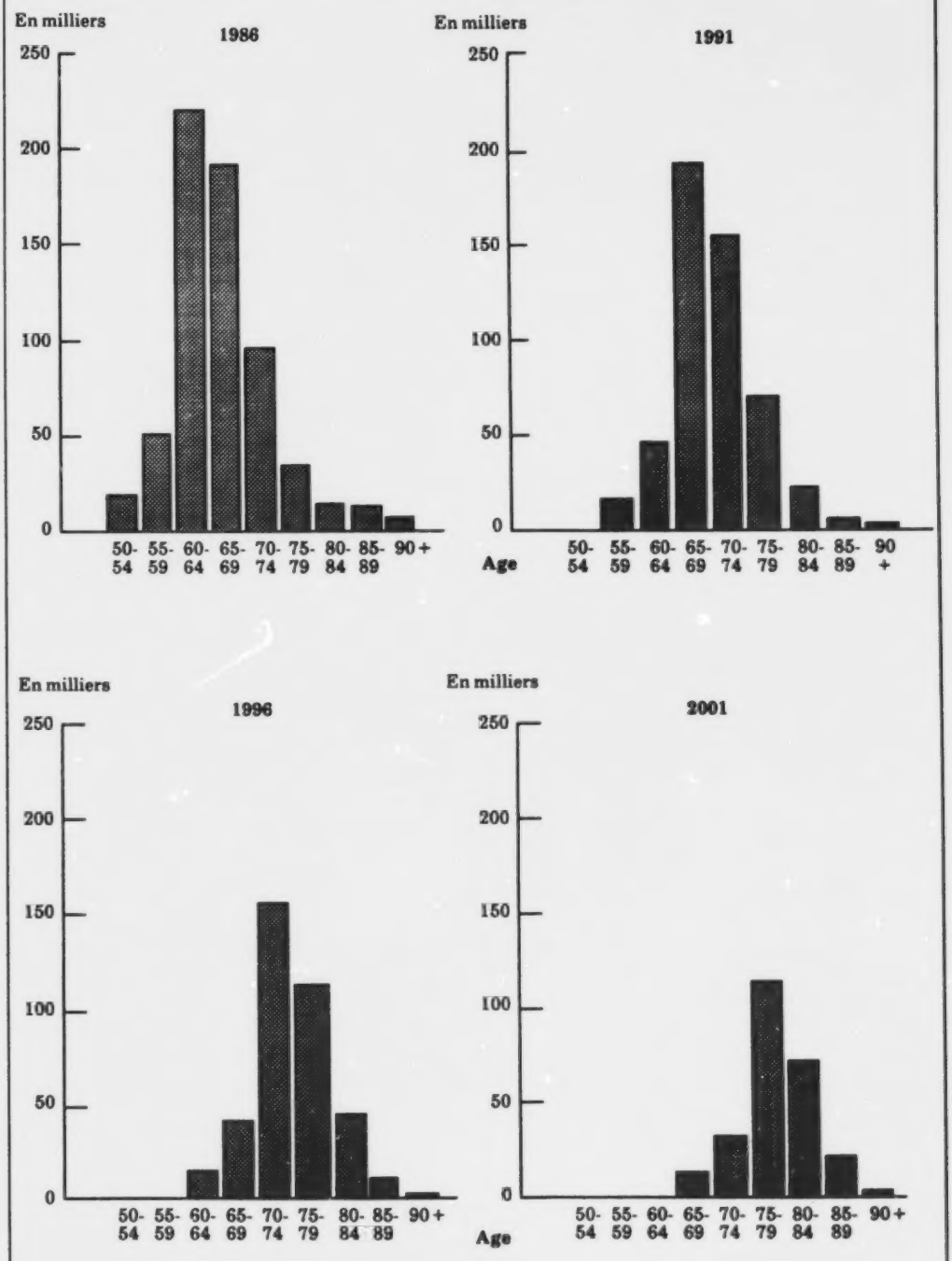


la plupart des programmes du ministère. Comme il s'agit d'une population fermée, il est possible de prévoir avec une quasi-certitude le nombre et la structure future de l'âge des "anciens combattants recensés".

13.14 La pièce 13.2 fait état des prévisions du ministère concernant la composition de cette population en termes de nombre et d'âge pour les années 1986, 1991, 1996 et 2001. On prévoit une diminution importante du nombre de clients, surtout vers la fin du siècle. Cela veut dire que le ministère aura à relever ses défis les plus importants au cours des 15 prochaines années. D'après la répartition, on voit qu'au cours des 15 prochaines années, les changements dans la composition de l'âge susciteront de nouvelles demandes à l'égard des trois programmes principaux du Portefeuille. Pour chaque programme, la demande suivra la même courbe, soit une croissance lente, un sommet atteint rapidement puis une chute à presque zéro.

Pièce 13.2

VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION D'ANCIENS COMBATTANTS



Prévisions du ministère fondées sur les données du recensement de 1971.

13.15 En ce qui concerne le Programme des allocations aux anciens combattants, étant donné qu'à l'âge de 65 ans, les versements mensuels variant entre 500 et 1000 $ tombent à moins de 100 $ par mois, puisqu'ils s'ajoutent à la Pension de sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti, le sommet a déjà été atteint. À la fin de 1986, plus de 50 p. 100 de la population aura passé le cap des 65 ans. D'ici 1991, ce sera le cas de plus de 85 p. 100 de la population cliente. L'âge moyen étant de plus de 70 ans en 1991, la période de 1991 à 1996 s'avèrera la plus importante pour ce qui est du Programme pour l'autonomie des anciens combattants, lequel vise à retarder le plus longtemps possible le placement des anciens combattants en établissement. Durant les cinq dernières années de la décennie, la diminution rapide du nombre des anciens combattants aura pour effet d'augmenter l'âge moyen à plus de 75 ans, ce qui entraînera une augmentation de la demande de soins de longue durée en établissement.

13.16 Pour que le Portefeuille puisse faire face à ces changements de façon économique et efficiente, il sera nécessaire de procéder à une planification importante pour réaffecter les ressources de certains programmes où la demande diminue, à d'autres secteurs où la demande s'accroît. C'est là le défi que devra relever le Portefeuille d'ici la fin du siècle.

13.17 L'une des dernières caractéristiques à laquelle il faudrait s'arrêter, qui influencent le contexte d'opération du Portefeuille est la perception qu'en ont les membres du Parlement. Le 27 mai 1986, le ministre et les cadres supérieurs du Portefeuille se sont présentés devant le Comité permanent des Affaires des anciens combattants pour répondre aux questions portant sur le Budget des dépenses du Portefeuille pour 1986-1987. Par leur ton et leurs remarques, les députés ont fait l'éloge du Portefeuille et de ses programmes. Ils étaient tout particulièrement intéressés par le Programme pour l'autonomie des anciens combattants. Ils ont fait remarquer que l'expérience tirée de ce programme pourrait avoir pour l'avenir beaucoup d'importance pour l'ensemble du pays. Les éloges provenaient des trois partis politiques. On a finalement proposé et adopté à l'unanimité que le comité présente le budget du Portefeuille à la Chambre des communes, sans modification.

Étendue de la vérification

13.18 La vérification portait principalement sur les trois grands secteurs de dépenses du Portefeuille : le Programme des allocations aux anciens combattants, le Programme des pensions d'invalidité et le Programme des services de santé. Nous n'avons pas fait la vérification des trois plus petits organismes, vu leur importance relativement moindre. Par ailleurs, nous les avons maintenues lorsque certaines questions relatives aux programmes principaux avaient trait à ces organismes. Le ministère ainsi que la Commission canadienne des pensions ont été l'objet principal de la vérification. Depuis la restructuration du Portefeuille qui s'est terminée le 1er avril 1986, les activités de la Commission, qui étaient au coeur de notre travail de vérification, ont été intégrées au ministère.

13.19 Outre la vérification des principaux programmes, nous avons également étudié un certain nombre des fonctions d'ensemble du ministère, plus particulièrement lorsqu'elles avaient un lien avec les programmes principaux. Nous avons étudié les fonctions suivantes : la planification stratégique; l'évaluation de programme; la mesure du rendement et l'information de gestion; la gestion de l'informatique; la gestion du personnel, ainsi que la gestion et le contrôle financiers. L'examen de ce dernier secteur a été plus élaboré parce que le Portefeuille a fait partie de l'échantillon choisi par le Bureau dans le cadre de la vérification d'envergure gouvernementale en matière de gestion et de contrôle financiers. Cette vérification fera l'objet d'un rapport en 1987.

13.20 La gestion financière et le contrôle financier ne consistent pas simplement à tenir une comptabilité complète et à faire les calculs connexes correctement. Il s'agit plutôt d'une attitude que tous les gestionnaires, et non seulement les comptables du ministère, doivent avoir dans tous les aspects de leur travail. Il importe dès lors d'envisager, pour chaque activité, les conséquences financières des diverses mesures qui sont prises et tout mettre en oeuvre pour assurer l'utilisation optimale des ressources, à court et à moyen terme. Dans cette optique, il faut donc examiner certains secteurs de gestion, dont la planification et l'établissement du budget, la prestation des programmes ainsi que la comptabilité et le contrôle connexes, sans oublier une surveillance réaliste qui comprend la présentation de rapports et la prise de mesures, au besoin.

13.21 Nous n'avons pas étudié le secteur de la vérification interne parce qu'il l'a été dans le cadre la vérification de cette fonction à l'échelle du gouvernement, en 1984. Nous avons pu nous inspirer en grande partie du travail que les vérificateurs internes avaient accompli au sujet de l'optimisation des ressources. Nous avons également constaté que dans plusieurs cas, nos observations coïncidaient. Par exemple, en 1983, on avait prévenu le ministère à propos des paiements incorrects d'allocations aux anciens combattants.

13.22 Nous avons également fait un suivi de notre note de vérification sur les comptes de fiducie publiés dans le Rapport annuel de l'année dernière. Il a donc fallu procéder à une étude plus vaste de tous les aspects de la gestion du Portefeuille concernant les fonds de fiducie des anciens combattants.

Les comptes de fiducie des anciens combattants

Historique

13.23 Au cours de notre vérification des Comptes publics de 1984-1985, nous avons relevé des irrégularités dans la comptabilité relative aux comptes de fiducie des anciens combattants (chapitre 3 de notre Rapport de 1985). L'information supplémentaire que nous avons obtenue au cours de notre travail et lors de rencontres ultérieures avec des représentants du ministère nous ont permis de conclure que l'établissement et la gestion de ces comptes pourraient comporter d'autres problèmes. Nous avons d'abord considéré le pouvoir qui est dévolu au ministère et à la Commission canadienne des pensions dans l'établissement et la gestion de ces comptes ainsi que les normes qu'ils ont mises en application à cet égard. Compte tenu de l'importance des sommes d'argent détenues en fiducie, soit 56 millions de dollars au ministère et des montants inconnus qui sont gérés par des tiers au nom du ministère, nous nous sommes interrogés sur ce que serait la dette de

l'État si ce dernier devait payer de l'intérêt sur ces montants. Dans l'affirmative, la dette pourrait être très grande et excéder considérablement le montant du capital.

13.24 Dans ce contexte, il convient de noter que ce n'est que tout récemment, par suite de la décision Guérin de la Cour suprême (décembre 1984), que l'on a entrepris de faire l'étude des fonds en fiducie administrés par l'État. La décision marque un jalon et précise les droits et obligations de la Couronne qui agit comme fiduciaire (un fonds en fideicommis contitue une situation fiduciaire particulière). Ces questions étaient demeurées obscures avant que cette décision soit rendue.

13.25 La Loi sur les allocations aux anciens combattants, la Loi sur les pensions et le Règlement sur le traitement des anciens combattants comportent des dispositions qui permettent au ministère ou à la Commission canadienne des pensions (CCP) d'assumer la gestion des prestations que reçoit un ancien combattant si, à leur avis, il est incapable d'administrer ces fonds ou encore incapable d'en faire l'usage le plus profitable possible. Dans certains cas, on administre même tous les fonds que détient un ancien combattant (y compris ceux qui proviennent de la Commission canadienne des pensions et des bénéfices tirés de la Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti). De nombreux titulaires de prestations de la CCP sont également titulaires d'allocations d'anciens combattants et dans la plupart de ces cas, les fonds en fiducie sont administrés par l'intermédiaire du Programme des allocations aux anciens combattants. En outre, le ministère a charge d'administrer les fonds en fiducie créées, par exemple, à la suite de legs faits au ministère ou les fonds en fiducie établis pour administrer des fonds de successions testamentaires d'anciens combattants jusqu'à ce que soit obtenue l'homologation de l'état des affaires de chaque ancien combattant concerné. Nous n'avons pas englobé dans cette vérification les fonds en fiducie de ces dernières catégories.

13.26 Notre étude des règlements et des méthodes utilisées par la Commission du ministère pour traiter ces questions, et notre examen des documents utilisés par le ministère montrent clairement que la nature du lien qui existe entre les anciens combattants et le ministère ou la Commission est effectivement celle d'une fiducie. Le ministère et la Commission reconnaissent également qu'il en est ainsi. Bien que la législation régissant les fiducies soit de compétence provinciale, cela n'enlève pas au gouvernement fédéral le pouvoir d'établir de tels rapports. Cela n'oblige pas non plus le gouvernement fédéral à se conformer aux lois provinciales dans ce domaine, bien qu'il puisse le faire s'il le désire. Si l'on regarde leur façon de procéder, on constate que ni le ministère ni la Commission n'ont choisi de se conformer aux lois provinciales et, par conséquent, ils doivent appliquer les dispositions de la *Common Law* sur les fiducies.

13.27 Nous avons fondé nos critères de vérification sur la *Common Law* sur les fiducies. En résumé, il s'agit d'un certain nombre d'obligations que doit assumer le fiduciaire. Ces obligations doivent être celles qu'assumeraient "des gens d'affaires qui administrent leurs propres affaires". Telle est la norme. Ces obligations spécifiques sont les suivantes :

- **L'obligation de ne pas déléguer ses responsabilités.** Le fiduciaire ne pourrait déléguer la responsabilité de la fiducie à une autre personne, mais il peut avoir recours, pour l'aider dans sa tâche, à des personnes qualifiées qui ont

reçu une formation appropriée. Lorsqu'il fait appel à ces personnes, le fiduciaire doit s'assurer qu'elles sont entièrement qualifiées et il doit assurer également une supervision raisonnable de leur travail. La responsabilité ultime incombe au fiduciaire.

- **L'obligation de rendre compte.** Le fiduciaire doit assurer la tenue correcte de comptes et de dossiers sur les débours et sur les décisions et il doit voir également à ce que des comptes soient rendus au bénéficiaire à intervalles appropriés.

- **L'obligation d'investir.** Le fiduciaire doit s'assurer que les fonds sont investis dans des effets susceptibles de donner un rendement au bénéficiaire.

- **L'obligation d'éviter les conflits d'intérêts.** Le fiduciaire ne doit tirer aucun avantage de l'administration du fonds de fiducie. Le fiduciaire ne doit absolument pas faire usage des fonds ou de l'actif détenus en fiducie. Le fiduciaire doit éviter toute situation de conflit d'intérêts.

L'administration des comptes de fiducie

13.28 **Établissement du fonds en fiducie.** La première étape consiste à établir qu'un ancien combattant est incapable d'administrer ses affaires. Le ministère a peu de modalités ou de pratiques officielles à cet égard. Elles sont en fait assez générales et ne semblent pas être utilisées.

13.29 Les modalités sans caractère officiel dont font usage le ministère et la Commission canadienne des pensions ont évolué au cours des ans dans les divers districts, en réponse aux besoins de la clientèle. Par ailleurs, toute personne dont les droits sont lésés peut se prévaloir des recours suivants : la tenue d'une audience officielle; l'envoi d'un avis officiel concernant la tenue de l'audience; la possibilité d'être présent à l'audience et d'être représenté par un avocat; l'envoi d'un avis officiel de la décision et un certain droit d'appel. Nous constatons qu'à l'heure actuelle, la Commission et le ministère ne possèdent pratiquement aucun de ces procédés. Nous reconnaissons qu'il puisse être parfois impossible de les suivre de façon stricte pour tous leurs clients.

13.30 **Délégation aux agents et surveillance de ceux-ci.** Lorsque cela est possible, le ministère et la Commission ont eu comme pratique de faire appel à un tiers pour administrer le compte de fiducie. Si cela est impossible, le ministère ou la Commission confie à son personnel la responsabilité d'administrer les comptes.

13.31 **Délégation à un tiers.** Après avoir trouvé un tiers qui accepte d'administrer le compte, un représentant du ministère rencontre la personne et lui explique qu'elle recevra le chèque d'AAC de l'ancien combattant et qu'elle sera chargée d'administrer cet argent pour lui. Le ministère ne s'acquitte pas de son devoir qui est de fournir à la personne les données et les directives nécessaires pour administrer le compte (exemple : recommandation d'ouvrir un compte en banque distinct, voir à ce que les fonds en fiducie soient déposés dans un compte bancaire qui porte intérêt, tenue d'un registre approprié des opérations). Il y a ensuite peu, voire aucun autre contact avec l'administrateur à moins que celui-ci ne

communique lui-même avec le bureau de district ou que l'ancien combattant se plaigne d'une mauvaise administration de son argent.

13.32 La Commission canadienne des pensions donne certaines directives aux administrateurs qui sont tenus de signer une entente lorsqu'ils acceptent la responsabilité d'administrer la pension d'un ancien combattant. De plus, les tiers doivent remplir chaque année un formulaire pour rendre compte des dépenses faites à partir des fonds en fiducie. Ils ne sont pas tenus de présenter un état de compte bancaire et leurs comptes ne sont pas vérifiés. En cas d'irrégularités ou de plaintes, les administrateurs peuvent être remplacés. Par tous ces moyens, la Commission tente d'assurer une supervision appropriée des administrateurs.

13.33 En dépit de ces efforts, les mesures de direction et de supervision des tiers par le ministère et par la Commission sont loin de ce qu'on pourrait normalement concevoir comme outil approprié pour aider le fiduciaire à administrer les fonds en fiducie. Dans les faits, le rôle de fiduciaire incombe à ces personnes, bien que le ministère et la Commission restent fiduciaires et soient responsables des dispositions prises par les tiers.

13.34 **Administration par le personnel.** Si le ministère ne peut trouver un tiers, c'est alors lui qui administre le compte. Cela cause également des problèmes. D'abord, il n'existe aucun effet officiel de délégation qui donne autorité à quiconque autre que le ministre pour administrer les fonds en fiducie.

13.35 Deuxièmement, le ministère ne prévoit aucune formation portant sur l'administration des comptes de fiducie. On n'exige aucune connaissance dans ce domaine pour pourvoir un poste de conseiller et on n'en fait aucune mention dans la description du poste. Le conseiller a toujours été considéré comme un travailleur social plutôt que comme un fiduciaire.

13.36 De plus, ni les conseillers ni les employés préposés à l'administration financière des comptes de fiducie ne connaissent réellement les responsabilités associées à la comptabilité des fonds en fiducie. Plus encore, il n'existe aucune politique ni aucun manuel de procédure ou de politiques à cet égard. Il s'ensuit que des personnes qui n'ont aucune connaissance réelle des devoirs du fiduciaire administrent des fonds de fiducie au meilleur de leurs connaissances, et cela presque sans directives officielles.

13.37 Étant donné ce manque de directives, l'administration varie suivant les régions et les districts. Dans certains districts, on essaie d'aider l'ancien combattant à reprendre graduellement le contrôle de ses affaires jusqu'à ce qu'il n'ait plus besoin de l'aide du ministère. Cette façon de faire a permis à l'un des districts de réduire le nombre de cas à traiter de 160 qu'il était en 1980 à moins de 30. La plupart des autres districts ne disposent pas de programmes semblables et continuent d'administrer les fonds de leurs clients pendant des années.

13.38 Nous avons constaté que bien qu'il n'ait pas atteint le niveau requis, le mode d'administration des comptes de fiducie du ministère administrés par des non-résidants est supérieur à l'ensemble de la pratique.

13.39 Le ministère a peu de modalités pour s'assurer du respect de normes minimales. Certains districts ont élaboré des méthodes pour vérifier la validité des débours faits à partir des comptes de fiducie. Néanmoins, il n'existe pas suffisamment de contrôles qui permettent d'établir que ces débours sont raisonnables et qu'ils sont faits au meilleur des intérêts du bénéficiaire. Le ministère s'expose ainsi à des poursuites pour ne pas s'être acquitté de son devoir de superviser ses agents.

13.40 L'administration des fonds en fiducie par le CCP présente les mêmes problèmes que l'administration des AAC. Étant donné que l'administration des comptes de fiducie ne représente qu'une partie minime du travail du personnel du CCP, celui-ci ne reçoit aucune formation précise et n'a aucune connaissance particulière des obligations d'un fiduciaire.

13.41 **Obligation de rendre compte.** Même si le fiduciaire a la responsabilité de tenir des comptes et de consigner les fonds en fiducie, nous avons constaté que le ministère est en général incapable de présenter une comptabilité complète sur la plupart des comptes, voire même toute comptabilité sur les comptes des AAC administrés par des tiers. Il n'y avait pas suffisamment, voire même aucune documentation ni aucune pièce justificative portant sur les débours faits à partir des comptes, même si une telle documentation est absolument nécessaire pour prouver que les fonds ont été effectivement demandés et versés, et cela à de justes fins. Surtout lorsqu'il s'agit de comptes de fiducie de personnes incapables de s'occuper de leurs affaires, nous aurions pu nous attendre à trouver des documents dans les dossiers pour montrer tout au moins la bonne foi du fiduciaire. Ces documents pourraient servir à réfuter également toute allégation de fraude ou de mauvaise gestion.

13.42 Nous avons aussi constaté qu'il n'existe aucun système pour renseigner régulièrement les anciens combattants sur l'état de leur compte. Les bénéficiaires ont le droit de recevoir un état de compte à intervalles réguliers et ils ont droit à un état de compte final à la fermeture du compte de fiducie.

13.43 **Obligation d'investir les fonds en fiducie.** L'un des devoirs les plus fondamentaux du fiduciaire est d'investir les fonds en fiducie. Il doit choisir les investissements avec circonspection et s'assurer qu'ils respectent les conditions de la fiducie et sauvegardent les intérêts du bénéficiaire. Le ministère n'investit pas l'argent détenu dans les comptes de fiducie et ne paie pas d'intérêt sur ces derniers. Lorsque certains anciens combattants se sont plaints de ne pas toucher d'intérêt, des fonctionnaires du ministère leur ont répondu qu'il était impossible de prendre des dispositions pour ce faire.

13.44 Il incombe au ministère, en tant que fiduciaire, d'utiliser les fonds en fiducie pour faire des placements autorisés et il doit en rendre compte régulièrement aux bénéficiaires. Le ministère risque d'être poursuivi en justice par d'anciens combattants désireux de recouvrer la différence entre les sommes accumulées dans les comptes en fiducie et les sommes qu'il aurait été possible d'obtenir si l'argent avait été investi correctement.

Dans ce cas, compte tenu des montants en cause et du temps qui s'est écoulé depuis que plusieurs de ces comptes sont actifs, les sommes à rembourser pourraient être considérables.

13.45 Conflit d'intérêts et obligations : transaction d'initié de la part de l'État en matière de fonds de fiducie. Bien qu'il ne semble exister aucun conflit d'intérêts en ce qui concerne les employés du ministère, en tant que fiduciaires, l'État peut être considéré en situation où il y a conflit entre ses intérêts et ses obligations. Il y a transaction d'initié en qui concerne le défaut d'investir l'argent ou de payer des intérêts sur l'argent détenu en fiducie dans le Trésor (Fonds du revenu consolidé).

13.46 Conséquences. Le ministère et la Commission reconnaissent qu'ils ont une relation de fiduciaire avec les clients dont ils administrent les comptes. Ils n'ont toutefois pas rempli leurs obligations minimales à cet égard. Les bénéficiaires dont les affaires sont administrées par le ministère ont tout au plus eu droit aux bonnes intentions de celui-ci. Ils ont néanmoins été privés de la valeur d'investissement de leur argent. Ceux dont les affaires sont administrées par des tiers ont au moins eu l'avantage, dans certains cas, de toucher de l'intérêt sur leur argent, mais par contre, ils ne bénéficiaient d'aucune supervision de leurs affaires.

Les mesures prises par le ministère.

13.47 Le ministère et la Commission ont pris certaines mesures pour préciser leurs responsabilités et corriger ces problèmes. Ils ont agit rapidement dès que le problème a été porté à leur attention. Par exemple, la CCP a entrepris de fermer une grande quantité de dossiers inactifs et de réduire le nombre de comptes en administration, s'écartant ainsi de ses pratiques passées. De plus, on a constitué un groupe d'étude des fonds en fiducie pour examiner tous les aspects de la gestion des fonds en fiducie, des fonds de succession et des comptes de fiducie. Le projet se divise en deux parties. La première a pour objet d'élaborer et de mettre en oeuvre des formalités visant à régler les problèmes de comptabilité relevés dans notre note de vérification de 1985 et de consigner les obligations du Portefeuille. La deuxième a pour but de faire des recommandations aux cadres supérieurs sur la façon de procéder. Ce groupe d'étude devrait terminer son travail d'ici l'automne 1986. Comme on l'a déjà signalé, ce n'est que tout récemment que la décision Guérin a attiré l'attention sur ces problèmes.

Le programme des allocations aux anciens combattants

Historique

13.48 Quelque 84 000 anciens combattants et civils admissibles, de même que les personnes à leur charge, reçoivent des chèques mensuels, en vertu du Programme des allocations aux anciens combattants. Il s'agit d'un programme de soutien du revenu, et le montant de la prestation mensuelle est calculé d'après un examen du revenu. Normalement, pour être admissible, l'ancien combattant ou le civil doit avoir au moins 60 ans et avoir servi sur un théâtre de guerre ou avoir été atteint d'invalidité.

13.49 En 1984, des modifications importantes ont été apportées à la Loi sur les allocations aux anciens combattants. Ces modifications avaient pour but principal, pour des raisons que nous examinerons plus loin, de faire en sorte que la définition du revenu et que les modalités de déclaration de ce dernier ressemblent davantage à celles qui sont applicables pour le Programme du supplément de revenu garanti. Cette démarche, que le ministère appelle "Harmonisation", lui permettra de coordonner avec plus d'efficacité ses efforts et ceux du ministère de la Santé et du Bien-être social, en ce qui a trait à l'application du programme, et l'aidera également à réduire l'ampleur de ses vieux problèmes de paiements en trop et de paiements insuffisants.

13.50 Nous avons étudié le processus de planification du programme; nous nous sommes demandé si on avait bien porté attention aux opérations du programme du point de vue de son efficience et de son efficacité et nous avons évalué la pertinence de la gestion et des contrôles financiers. Nos observations portent sur les principaux défis auxquels la direction doit faire face :

- le nombre important et les montants élevés des paiements inexacts faits aux bénéficiaires;
- les lacunes dans le contrôle financier;
- les carences opérationnelles importantes;
- les lacunes de la planification à long terme.

Les paiements inexacts

13.51 Le nombre de paiements inexacts au titre du Programme des allocations aux anciens combattants s'est accru. Nous avons soulevé cette question pour la première fois dans notre Rapport de 1980, en faisant remarquer que le total annuel des paiements inexacts avait doublé au cours des six dernières années, pour atteindre 11,3 millions de dollars. Chaque année par la suite, nous avons avisé le ministère que ces paiements inexacts allaient croissant. Nous avons fait ces estimations annuelles, parce que le ministère n'a pas tenu de registres détaillés des paiements inexacts. Il ne disposait donc pas d'information systématique sur les montants ou les causes de ces paiements. En outre, les vérifications internes du ministère faites à l'intention de la direction ont révélé que la tendance des paiements inexacts était à la hausse.

13.52 En ce qui a trait à l'exercice 1985-1986, nous avons évalué, après examen des dossiers de 200 bénéficiaires, à 9,4 millions de dollars le montant total des sommes versées en trop aux prestataires, paiements qui ne pouvaient être évités, dans le contexte des politiques et procédés en vigueur au moment de notre vérification; à 26,4 millions de dollars les paiements en trop qui auraient pu être évités et à 3,8 millions les paiements insuffisants. En raison des marges attribuables aux erreurs d'échantillonnage, la valeur totale des paiements en trop (35,8 millions de dollars) pourrait en réalité varier de 22,9 millions de dollars à 54,6 millions. Dans le cas des paiements insuffisants, leur valeur totale pourrait se situer entre 1,4 millions de dollars et 14,6 millions. Ces fourchettes ont été calculées en utilisant un niveau de confiance de 95 p. 100.

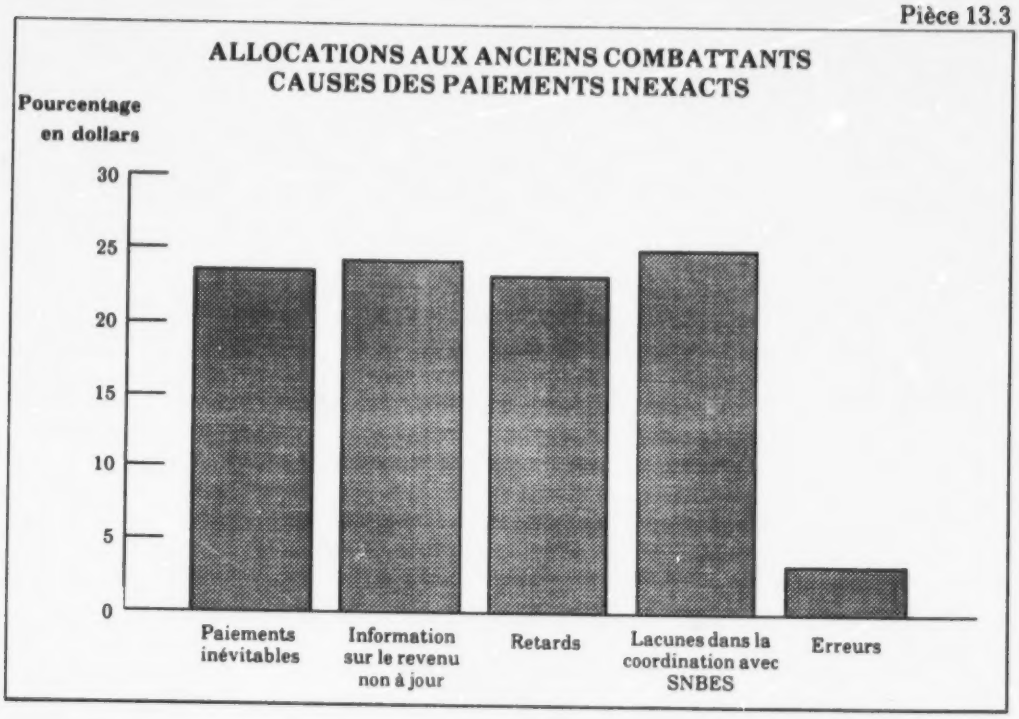
13.53 Le total des paiements inexacts est sensiblement plus élevé que le montant de 20 millions ou à peu près que le ministère dépense chaque année pour administrer le programme. Dans la majorité des cas, cette situation aurait pu être évitée en apportant des modifications aux lois et des correctifs relativement peu dispendieux aux opérations. Environ le quart des paiements inexacts ne pouvaient être évités dans le contexte des lois, des procédés et des politiques qui régissaient ces paiements au moment de notre vérification. C'est le cas, notamment, des avis de modification du revenu qui parviennent après que le chèque du mois visé a été envoyé. La fréquence de ces paiements inexacts inévitables devrait diminuer après le mois d'avril 1986, car une évaluation du revenu plus simple, basée sur le revenu de l'année précédente, a été introduite dans le cadre d'Harmonisation. Quatre autres causes, qui pourraient être éliminées, expliquent le reste des paiements inexacts (voir les pièces 13.3 et 13.4).

13.54 La première de ces quatre causes s'avère être un recoupement de juridiction légale entre le ministère et Santé et Bien-être social Canada lorsqu'un bénéficiaire présente une demande de pension de sécurité de la vieillesse, de pension en vertu du Régime de pensions du Canada ou d'un supplément de revenu garanti. Cela explique un quart des paiements inexacts. Le ministère, en vertu des dispositions de la LAAC et de la réglementation connexe qui le régissent, a l'obligation de continuer de verser les AAC entre le moment où le bénéficiaire est admissible au PSV/SRG et celui où le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social l'accorde. Il peut se présenter des cas où ce versement se fasse beaucoup plus tard, si l'établissement de l'admissibilité pose un problème. À ce moment-là, Santé et Bien-être social verse un montant global rétroactif pour la période qui s'est écoulée depuis que la personne est devenue admissible. Aucune disposition de la loi ne prévoit la déduction des sommes reçues en vertu de la LAAC. Le bénéficiaire est donc payé en double jusqu'à ce que sa demande soit approuvée. Le ministère avise effectivement le bénéficiaire qu'il devrait présenter une demande de PSV/SRG. Cependant, il pourrait prendre des mesures pour réduire le nombre de ces paiements en double. À notre avis, la plupart de ces paiements en double pourraient être évités, ou leur nombre diminué, si les deux ministères travaillaient conjointement à la coordination des demandes de PSV/SRG qui proviennent de bénéficiaires d'AAC. Le ministère suggère en outre de modifier la loi afin que Santé et Bien-être social Canada puisse tout simplement soustraire le paiement payé en double d'AAC du montant global rétroactif de PSV/SRG.

13.55 Le ministère des Affaires des anciens combattants devrait, de concert avec Santé et Bien-être social Canada, tenter d'éliminer les paiements effectués en double dans le cas des prestations de soutien du revenu accordées aux anciens combattants.

Commentaire de la direction : Nous examinons toujours la possibilité d'apporter des modifications aux textes de loi afin de pouvoir recouvrer les paiements effectués en double. En outre, comme l'indique le vérificateur général, le ministère est en voie de mettre en oeuvre son programme Harmonisation ainsi que le transfert, sur bande magnétique, des données requises. Ces trois mesures devraient permettre d'éliminer la majorité, sinon la totalité des paiements en double.

Pièce 13.3



13.56 Une autre cause, importante elle aussi, puisqu'elle engendre près du quart des paiements inexacts, est qu'on omet de demander régulièrement aux clients de présenter un rapport au sujet de leur revenu et de leur situation familiale. La politique du ministère prévoit de demander des renseignements, une fois par an, aux seuls clients considérés comme les plus susceptibles de connaître une fluctuation de revenu.

13.57 Il s'ensuit que depuis 1983, environ un tiers des clients n'ont pas reçu de demande de rapport sur l'état de leur revenu. Si on remonte à 1980, on en arrive à un client sur huit qui n'en a pas reçu. Ainsi donc, les renseignements qui servent à établir les paiements remontaient quelque fois à plus de 5 ans. Dans bien des cas, le revenu n'était plus le même, de sorte que le bénéficiaire recevait une AAC trop élevée ou trop faible. Le transfert prévu, sur bande magnétique, des données sur les revenus, transfert effectué à partir de Santé et Bien-être social (voir le paragraphe 13.76), ainsi que la proposition d'accroître les demandes d'information sur le revenu devraient permettre d'éliminer la plupart de ces cas.

13.58 La troisième cause, à laquelle on peut également attribuer près du quart des paiements inexacts, ce sont les retards dans le traitement, par le ministère, des avis requis lorsque des changements survenaient au chapitre du revenu ou de la situation financière du bénéficiaire. Certaines améliorations ont été apportées grâce à l'introduction, le 1er avril 1986, dans le cadre du Programme Harmonisation, d'un nouveau programme informatique amélioré, ce qui a permis de traiter plus rapidement les changements qui découlaient des demandes annuelles de déclaration du revenu. Dans un même temps, le ministère a fait appel à du personnel qu'il avait recruté spécialement pour s'occuper des rapports annuels

Pièce 13.4

ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS - PAIEMENTS INEXACTS

Pour évaluer l'ampleur et les causes des paiements inexacts effectués dans le cadre du Programme des allocations aux anciens combattants, nous avons étudié un échantillon de 200 dossiers de clients pris au hasard. Après avoir choisi le chèque d'un mois en particulier, nous avons vérifié si le montant était exact. Nous avons aussi contrôlé le montant total du paiement inexact, pour voir s'il y avait erreur dans les chèques depuis un certain temps. Voici quelques exemples.

Premier cas. **Paiement excédentaire de 530,10 $ pour le mois vérifié, un cas où le ministère a réagi avec promptitude.**

Le bénéficiaire, une veuve, est devenue admissible à l'allocation de conjoint de la Sécurité de la vieillesse, en septembre 1985. Elle en a avisé les Affaires des anciens combattants dans une lettre que le ministère a reçue le 16 octobre de la même année. Le ministère a alors réagi dans les cinq jours qui ont suivi. Cependant, s'il y avait eu une coordination entière entre les AAC et les PSV/SRG, de tels paiements inexacts ne se produiraient pas. À cause de cette réaction prompte, le paiement excédentaire n'a été que de 530,10 $.

Deuxième cas. **Paiement excédentaire de 227,17 $ pour le mois vérifié, en raison du fait qu'on ne demande pas de rapport régulier sur l'état de revenu.**

On avait demandé pour la dernière fois en 1980, à la bénéficiaire, une veuve, un rapport sur son revenu. À l'époque, elle avait déclaré des pertes importantes dans un commerce; elle n'avait donc aucun revenu net. Ses intérêts commerciaux comprenaient des actions dans une petite inprimerie et une petite marina et elle retirait le produit de la location d'une ferme et d'une maison. À notre demande, le ministère a communiqué avec la bénéficiaire et a établi qu'elle avait, en 1985, un revenu net de 5 600 $. Le montant total des paiements excédentaires effectués entre 1980 et 1985 est inconnu.

Troisième cas. **Paiement déficitaire de 109,66 $ pour le mois vérifié, attribuable à des erreurs de la part du ministère.**

L'ancien combattant a déclaré au ministère des gains de 8 450 $. Le personnel du ministère a alors fait plusieurs erreurs mathématiques en calculant l'effet de ce revenu sur les prestations. Cette erreur n'avait pas été décelée au moment de notre vérification, et l'ancien combattant avait été lésé d'un montant total de 1 400 $.

Quatrième cas. **Paiement excédentaire de 167,76 $ pour le mois vérifié, attribuable à des retards au ministère.**

La bénéficiaire, une veuve, a rapporté à la fin de septembre 1985 qu'elle recevait des prestations aux survivants (Régime de pensions du Canada), par suite du décès de son conjoint, ancien combattant, en décembre 1984. Le ministère a donné suite à cette information en janvier 1986, avec le résultat qu'il y a eu paiement en trop pour chaque mois, entre octobre et janvier (total de 500 $).

Veterans Affairs Canada / Affaires des anciens combattants Canada

Date	B.F. R.	Initials Initiales	Referred to Destinataire
21.11.80	-	REB3	Reb 3
19/2/86	—	MR	599 EB99
			599 CR07

Deuxième cas. Avant que notre équipe de vérification ne demande à le voir en 1986, le dossier n'avait pas été sorti depuis 1980, date à laquelle on avait communiqué avec l'ancien combattant pour la dernière fois.

sur le revenu. En fin d'avril, on avait reçu tous les avis qui faisaient suite à une demande de produire une déclaration du revenu.

13.59 Le ministère a pris des mesures relativement à l'une des recommandations que nous avions formulées en 1980, en établissant des modalités et un système de traitement électronique des données pour prévoir les changements importants qui touchaient le revenu d'un client. Même si le ministère n'a pas toujours respecté entièrement ces modalités, il convient de noter que les paiements inexacts ont été réduits dans les cas où il s'y est conformé.

13.60 La direction aurait pu prendre d'autres moyens pour réduire les retards, cela à un coût relativement peu élevé, mais elle ne l'a pas fait. Nous avons remarqué, par exemple, que dans une région, on n'avait pas tenu compte de 20 p. 100 des avis, cinq mois après leur réception, que la direction ne veillait pas à ce qu'on identifie et à ce qu'on traite les avis les plus importants en premier lieu. Elle n'avait pas non plus dans le passé fait suffisamment appel au personnel temporaire ou à temps partiel durant les périodes de pointe, mensuelles ou annuelles. Comme nous l'avons fait remarquer plus avant, on a fait appel, ce printemps-ci, à du personnel temporaire pour traiter le volume de demandes annuelles de déclaration du revenu.

13.61 La quatrième cause, à laquelle l'on attribue moins de cinq pour cent des paiements inexacts, vient des erreurs administratives faites par le personnel affecté au programme : erreurs mathématiques, omission d'accorder des exemptions de revenu, interprétation incorrecte des avis fournis par les clients. Ces erreurs se sont produites malgré l'existence de deux systèmes distincts de contrôle de la qualité visant à les déceler.

13.62 En résumé, le ministère a pris, ou prendra prochainement, un certain nombre de mesures, dans le cadre du Programme Harmonisation, qui devraient, entre autres choses, permettre de réduire le nombre de paiements inexacts. Néanmoins, le ministère pourrait encore faire plus puisqu'un certain nombre d'autres possibilités de rationalisation des coûts s'offrent à lui.

13.63 Le ministère des Affaires des anciens combattants devrait établir d'autres modalités, y compris des priorités précises de traitement, de façon à réduire au minimum le nombre des paiements inexacts d'allocations aux anciens combattants.

> *Commentaire de la direction : Le ministère, comme l'a indiqué le vérificateur général, a modifié en avril 1986 les modalités de son processus de traitement des déclarations annuelles de revenu et a éliminé les retards qu'accusait auparavant ce secteur. Le ministère va également chercher à réduire les retards de traitement dans d'autres secteurs. Il devrait être possible, grâce à ces correctifs, ainsi qu'aux mesures mentionnées en réponse à la première recommandation, de réduire au plus petit nombre possible les paiements inexacts en ce qui a trait aux allocations d'anciens combattants.*

La gestion et le contrôle financiers

13.64 Plusieurs des problèmes de gestion et de contrôle financiers que nous avons relevés dans d'autres secteurs du ministère étaient flagrants dans l'administration des allocations aux anciens combattants. Plus particulièrement, nous avons noté une absence de contrôles financiers essentiels et d'une évaluation des coûts exacts du programme.

13.65 **Contrôles financiers.** Dans un système financier, le contrôle le plus essentiel, requis d'ailleurs par le receveur général, est le rapprochement périodique des sources indépendantes d'information. Le ministère n'a pas conçu ses procédés pour permettre un rapprochement du Système de distribution soit des prestations, soit des services aux anciens combattants (voir la pièce 13.5) et le Système de rapports ministériels (SRM) gouvernemental dans lequel toutes les opérations touchant les Comptes du Canada sont consignées. Ainsi donc, on n'effectue aucun rapprochement pour s'assurer que les dépenses d'AAC concordent dans les deux principaux systèmes dans lesquels elles sont enregistrées.

13.66 Dans le cadre de sa présentation pour les Comptes publics du Canada, le ministère signe un certificat à l'effet que les états financiers renferment des données exactes et complètes. Même si les systèmes ne concordent pas et qu'il y a des erreurs, le certificat a été signé par le ministère chaque année.

13.67 Nous avons relevé de semblables problèmes de contrôle dans le recouvrement des paiements excédentaires aux bénéficiaires de prestations. Le ministère a ainsi recouvré chez certains clients des montants trop élevés, chez d'autres, des montants qui ne l'étaient pas suffisamment. De plus, les montants des trop-payés recouvrés ou des paiements excédentaires remis qui ont été signalés dans les Comptes publics du Canada sont incomplets et inexacts.

13.68 **Coûts du programme.** Les données exactes sur les coûts de l'administration du programme sont rares. Par exemple, on indique dans le système financier du ministère, la Partie III du Budget des dépenses et les Comptes publics, que le programme des AAC requiert l'utilisation d'environ 700 années-personnes. D'autre part, des études spéciales effectuées par le ministère révèlent que de 400 à 500 employés travaillent présentement dans le cadre du programme d'AAC. Cet écart découle du fait qu'on ne dispose pas d'un système pour compiler le temps que passe le personnel à travailler à d'autres programmes.

13.69 Le ministère nous a fait savoir qu'il est à prendre des mesures pour corriger chacun de ces problèmes de comptabilité. En ce qui a trait au rapprochement, les résultats devraient en être connus vers la fin de l'exercice financier.

L'efficience d'opération

13.70 Les opérations du Programme des allocations aux anciens combattants comprennent trois processus essentiels :

- le traitement des nouvelles demandes, soit l'établissement et la vérification de l'admissibilité du requérant en tenant compte de ses états de service, de son revenu, de son âge et de son état de santé;

- la tenue à jour de l'information sur les clients, soit l'enregistrement et le calcul de l'effet des changements au revenu ou à la situation familiale;

- l'envoi des chèques mensuels.

13.71 Nous nous sommes demandé si la direction s'était suffisamment souciée de l'efficience des opérations du programme. Plus particulièrement, nous avons cherché à savoir si les investissements antérieurs dans le traitement électronique des données avaient permis d'atteindre les objectifs d'efficience visés, si la direction avait mesuré systématiquement cette efficience, et si elle avait réagi à la lumière des résultats obtenus.

13.72 La question de l'efficience d'opération des AAC prendra de plus en plus d'importance au cours des 15 prochaines années. Les prestations devant diminuer très sensiblement, il est essentiel que la direction soit toujours au fait des occasions qui pourraient se présenter pour améliorer l'efficience, de sorte que les méthodes de traitement soient en fonction de l'échelle réduite des opérations.

13.73 Nous avons constaté que la direction était préoccupée par les questions d'efficience des opérations et qu'elle avait pris deux mesures d'importance pour améliorer la situation. C'est ainsi qu'elle a rénové le processus de communication avec les clients - "la politique des services" du programme - et, par l'intermédiaire des modifications apportées en 1984 à la Loi sur les allocations aux anciens combattants, elle a "harmonisé" les opérations du programme ou elle a assuré une meilleure coordination avec les activités de la Pension de sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

13.74 Grâce à ces changements en matière de politique des services, les communications entre les conseillers régionaux et les clients ont été réduites, ces derniers ayant par exemple la possibilité de poster leurs demandes plutôt que se présenter au bureau. On a alors pu centraliser les opérations des allocations aux anciens combattants en les faisant passer des bureaux de district aux bureaux régionaux qui sont plus importants. Il s'ensuit que le ministère a estimé que 130 années-personnes pouvaient être, à la fin du mois de novembre 1985, réaffectées au Programme pour l'autonomie des anciens combattants (PAAC) qui prend de plus en plus d'ampleur.

13.75 Ce transfert des ressources tire son origine d'une entente, conclue à l'époque où ont été approuvés l'élargissement du Programme d'autonomie pour les anciens combattants et les activités d'Harmonisation dans le cadre du Programme des AAC. Cette entente visait l'utilisation de ressources économisées grâce aux améliorations des opérations, par exemple les nouvelles politiques de service, ainsi que la réduction de la charge de travail au chapitre des AAC, ce qui a permis d'obtenir du personnel pour le programme d'autonomie pour les anciens combattants.

Pièce 13.5

ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS
HISTORIQUE DE LA MISE AU POINT DU SYSTÈME INFORMATIQUE

1978 L'élaboration du Système de distribution des prestations - Services aux anciens combattants (SDP/SAC) a commencé en même temps que celle du système de la Commission canadienne des pensions (SDP/CCP). On prévoyait qu'il en coûterait 2,3 millions de dollars. On estimait aussi que les frais d'exploitation ne seraient pas élevés.

1980 Nous avons signalé que le système n'était pas entré en service et que le coût prévu était porté à 9 millions de dollars. Le ministère prévoyait qu'avec le SDP/SAC, il économiserait 155 années-personnes et réduirait d'un million de dollars les paiements en trop.

1982 Le Conseil du Trésor s'est inquiété des retards et des coûts, estimant que le projet coûterait 15,5 millions de dollars et que les frais annuels d'exploitation se chiffreraient à 3,8 millions.

1982, 1983 Mise en service, à l'échelle nationale, du premier volet du système.

1984 Le projet est terminé.

Nous estimons que le coût total de la mise au point du système a été d'au moins 17 millions de dollars, les frais d'exploitation annuels directs étant de 4,4 millions de dollars, plus 3,7 millions de dollars en frais généraux non ventilables pour le TED.

Nous avons remarqué que l'économie promise de 155 années-personnes n'avait pas été réalisée. Le système permet au personnel d'accroître sa productivité de 25 p. 100 (l'équivalent d'au plus 50 années-personnes), mais le volume de travail s'est accru proportionnellement, et il n'y a pas eu de diminution de personnel. Le ministère ne peut expliquer entièrement la cause de l'augmentation du volume de travail, car le nombre de clients n'a pas augmenté. Il estime que ce volume supplémentaire est dû en partie aux changements administratifs qui ont été apportés pour exécuter les décisions rendues par la Commission des allocations aux anciens combattants.

Le contrôle des paiements en trop n'a pas été amélioré; l'idée du module qui était prévu pour s'occuper du contrôle à ce chapitre a été abandonnée pour réduire les dépassements de coût et les retards. Certains paiements en trop ont été évités grâce à un module qui prévoit les changements qui peuvent survenir dans l'état de revenu des clients.

Il ressort de notre examen de l'efficience des opérations aux AAC que le système aurait pu être conçu de façon à améliorer davantage la productivité.

Le personnel recopie et réintroduit des données qui sont déjà dans l'ordinateur. En utilisant l'information qui est déjà en mémoire et en éliminant le travail d'impression, on pourrait réduire de 25 p. 100 le temps requis pour apporter une modification.

13.76 Harmonisation a été le fruit d'études réalisées (y compris une évaluation de programme en 1983) pour déterminer si le Programme des allocations aux anciens combattants pouvait tirer profit du Programme du supplément de revenu garanti. Les buts identiques et la clientèle semblable ont amené plusieurs observateurs, y compris le Comité des comptes publics, à se demander s'il ne serait pas possible de les intégrer. Par la suite de ses études, le ministère a conclu que l'intégration était prématurée, à cause du nombre encore important de clients qui n'ont pas atteint l'âge de 65 ans. Toutefois, une certaine harmonisation des programmes permettrait des économies administratives. On pourrait réaliser des économies en adoptant certains aspects de l'examen du revenu du SRG pour calculer les prestations, et des économies encore plus substantielles seraient possibles si on éliminait le dédoublement des rapports de revenu fournis par les clients. Les personnes âgées de 65 ans et plus signaleraient les modifications de leur revenu aux services du Supplément de revenu garanti, et à ce moment-là, le personnel du Programme des allocations aux anciens combattants pourrait puiser à l'information du SRG reçue lors du transfert, sur bande magnétique, des données du ministère de la Santé et du Bien-être social. Le ministère estime que lorsque la liaison informatique nécessaire sera établie, il y aura un excédent de 70 employés.

13.77 Ces initiatives illustrent l'attention qu'accorde le ministère à l'amélioration de l'efficience. Par contre, il faut souligner que la concrétisation d'Harmonisation a été retardée lorsque le ministère décida de reporter le transfert sur bande magnétique des données sur les revenus et de mettre l'accent sur l'introduction de la nouvelle évaluation du revenu dont l'utilisation a débuté le 1er avril 1986. Selon le ministère, cette décision originait d'une part du fait que Santé et Bien-être social affirmait ne pouvoir intervernir pour le 1er avril; d'autre part, le ministère était d'avis que vouloir mettre en oeuvre d'un seul coup les mesures d'Harmonisation créerait une certaine commotion et nuirait à la prestation des services. Une fois mises en vigueur toutes ces mesures, nous estimons que la réduction du nombre des paiements inexacts et la réduction du personnel ainsi permises permettront d'économiser au moins 15 millions de dollars. Le ministère, au moment où se terminait notre vérification, préparait une présentation au Conseil du Trésor afin d'obtenir de ce dernier l'autorisation d'aller de l'avant.

13.78 Même si le ministère a agi pour améliorer l'efficience dans certains secteurs, il n'a pas analysé et amélioré l'efficience de façon systématique dans d'autres secteurs clés du programme. La raison première des lacunes se situe au niveau de la conception du Système de distribution des prestations/services aux anciens combattants utilisé pour tenir à jour l'information au sujet des clients et émettre les chèques mensuels.

13.79 Le ministère, entre 1978 et 1984, a dépensé au moins 17 millions de dollars pour la conception et la mise en oeuvre du système. On retrouve à la pièce 13.5 l'historique du projet et on y explique pourquoi, à notre avis, l'argent investi n'a pas engendré l'optimisation des ressources. Même si l'objectif était d'économiser 155 années-personnes, l'amélioration de la productivité a été bien moindre que ce qui avait été promis.

13.80 Nous avons déterminé, en accord avec le personnel du ministère, que le système pourrait être amélioré. Par exemple, les lettres envoyées aux clients pourraient être traitées par ordinateur et renfermer la même information qu'on retrouve présentement dans les lettres écrites par le personnel. Le temps nécessaire pour traiter chaque cas serait en outre réduit de 20 p. 100. La direction a une série d'options qui, à son avis, sont justifiables en

termes de coûts, à partir de mesures relativement peu dispendieuses jusqu'à une restructuration en profondeur de certaines parties du système. Le ministère nous avise qu'il prévoit améliorer le système une fois établi l'échange de données, sur bande magnétique, avec Santé et Bien-être social Canada. De toute façon, les changements qui touchent l'administration du programme devraient être jugés acceptables par la Commission des allocations aux anciens combattents qui entend les appels interjetés par les bénéficiaires par suite des décisions rendues par le ministère. La Commission a déjà annulé, dans le passé, des modifications administratives en jugeant que ces dernières avaient des effets négatifs sur les bénéficiaires ou sur la qualité des services dispensés à ces derniers.

La planification du programme

13.81 Le programme des AAC fait face à des changements fondamentaux qui affectent les besoins de sa clientèle en matière de soutien du revenu. Les bénéficiaires qui atteignent l'âge de 65 ans deviennent admissibles aux prestations de la Pension de sécurité de la vieillesse et, si leur revenu est peu élevé, au Supplément de revenu garanti . Quand ils commencent à recevoir les prestations de PSV/SRG, les prestations mensuelles d'AAC sont réduites d'un montant équivalent. Les bénéficiaires âgés de moins de 65 ans reçoivent des prestations mensuelles moyennes variant entre 625 $ (anciens combattants célibataires) et 850 $ (anciens combattants mariés). Ceux qui touchent la PSV/SRG reçoivent des prestations mensuelles moyennes de moins de 100 $ en AAC, en plus de leur PSV/SRG.

13.82 Pour ces raisons et à cause d'autres facteurs comme la mortalité, le programme perdra énormément de son importance relative au cours des 15 prochaines années. Cela est évident quand on scrute les prévisions des dépenses aux fins du programme. La pièce 13.6 montre une chute dans les prestations qui passent de 450 millions de dollars à 40 millions de dollars dans l'intervalle relativement court de 15 ans. Il est donc nécessaire que se fasse une planification à long terme de grande envergure pour orienter le programme.

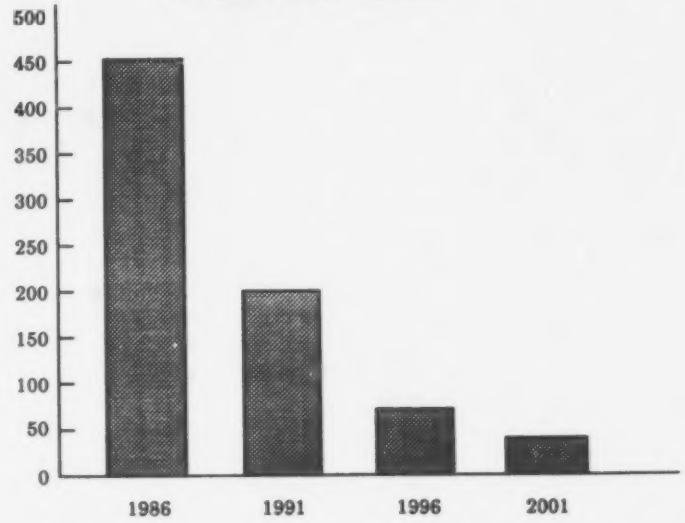
13.83 Nous nous sommes rendus compte que même si des plans à court terme avaient été préparés pour le Programme des allocations aux anciens combattants, il n'y a pas de plan à long terme. Il s'ensuit que l'on n'a pu prendre les décisions fondamentales, à moyen et à long terme, qui portent sur l'avenir du programme.

13.84 L'un des principaux défis qui se posent au ministère est de maintenir ses frais administratifs en proportion des prestations versées. Pour le moment, les frais administratifs mensuels dépassent 20 $ par client, ce qui devient passablement élevé lorsque les chèques sont de moins de 100 $ par mois.

13.85 Le rapport sur les affaires des anciens combattants du groupe de travail Nielsen, ainsi qu'une étude interne récente décrivent les orientations qu'il serait possible de donner au programme. La gamme des choix proposés est vaste, allant du maintien du statu quo à la modification du programme pour lui donner les mêmes mécanismes de fonctionnement que le programme du SRG. Les choix offerts ne s'excluent pas nécessairement les uns les autres. Certains peuvent être plus attrayants à court terme alors que d'autres peuvent devenir plus intéressants à moyen terme (1991-1993) au fur et à mesure que le nombre de bénéficiaires âgés de moins de 65 ans diminue pour ne représenter qu'une fraction de plus en plus petite de l'ensemble de la population des bénéficiaires (voir la pièce 13.7).

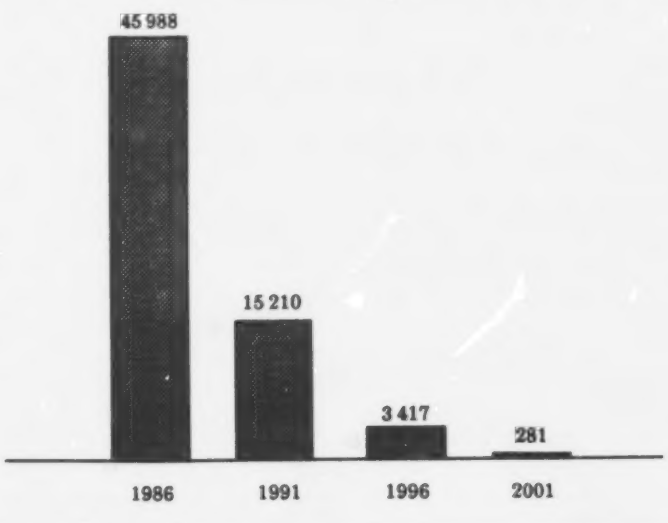
Pièce 13.6

DÉPENSES POUR LES ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS (PRÉVISIONS DU MINISTÈRE)
(en millions de dollars)



Pièce 13.7

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS AGÉS DE MOINS DE 65 ANS (PRÉVISIONS DU MINISTÈRE)



13.86 Il est urgent de prendre une décision pour orienter l'administration à long terme du programme puisque l'option, ou la série d'options choisies, aura une incidence sur les activités à court terme du ministère. Plus particulièrement, les décisions prises maintenant pourraient bien influer de manière importante sur la mise au point des systèmes de traitement électronique des données du programme.

13.87 Le ministère des Affaires des anciens combattants devrait élaborer un plan à long terme pour l'administration du Programme des allocations aux anciens combattants, qui comporte les mesures à adopter maintenant afin de s'assurer que la transformation du programme se fasse de la façon la plus économique et la plus efficiente.

Commentaire de la direction : Le ministère travaille présentement à la mise au point d'un plan à long terme en ce qui a trait à l'administration du Programme des allocations aux anciens combattants. Nous avons cerné des options éventuelles, mais il nous reste encore à les évaluer plus à fond. Néanmoins, des mesures comme, par exemple, le programme Harmonisation, ont été conçues de manière à ce qu'il demeure possible d'utiliser toute option relevée, si besoin est.

Le processus relatif aux pensions d'invalidité

Historique

13.88 Le processus relatif aux pensions d'invalidité comporte le versement de 788 millions de dollars en prestations à une moyenne de 138 000 bénéficiaires et nécessite donc l'interaction et la collaboration de quatre organismes indépendants du Portefeuille des Affaires des anciens combattants. Le Bureau de services juridiques des pensions prépare la demande de l'ancien combattant; la Commission canadienne des pensions fournit les services de soutien médicaux et administratifs nécessaires pour rendre les décisions et entendre les appels au premier palier et elle assume la responsabilité des décisions en première instance et au premier palier d'appel; le ministère paie les pensions et recouvre les trop-payés; finalement, le Conseil de révision des pensions agit comme dernier palier d'appel en matière de pension. À compter du 30 janvier 1986, bon nombre des fonctions de soutien de la Commission canadienne des pensions ainsi que des membres de son personnel ont été transférées au ministère, ces personnes relevant désormais du nouveau sous-ministre adjoint aux Programmes sociaux, de santé et des pensions. Le personnel du paiement des pensions a été également transféré à cette direction, le 1er avril 1986 (voir la pièce 13.1).

13.89 Le processus relatif aux pensions d'invalidité a fait l'objet d'une surveillance rigoureuse au fil des ans. Notre Rapport de 1980, le dixième rapport du Comité des comptes publics (1981), l'étude McCracken (1982), le Comité Marin (1984) et le groupe de travail Nielsen (1985) ont tous fait état des problèmes qui ont surgi. La plupart de ces études ont relevé l'incapacité de décider rapidement s'il s'agit de cas de pensions d'invalidité.

13.90 Nous avons souligné, dans notre Rapport de 1980, la longueur apparente des délais de traitement des demandes de pensions et nous avons recommandé que la Commission canadienne des pensions fixe des normes officielles pour les délais d'exécution relativement au processus décisionnel dont elle assumait la responsabilité.

13.91 Dans son dixième rapport, le 23 novembre 1981, le Comité des comptes publics a recommandé ce qui suit :

- que la Commission canadienne des pensions remette au Comité un rapport d'ici le 31 mars 1982, en indiquant le coût des ressources de même que les changements qui devraient être apportés aux mesures législatives ainsi qu'aux systèmes pour que toutes les étapes entourant les demandes de pensions puissent être exécutées dans un délai maximal de 180 jours; et
- que la Commission canadienne des pensions prenne des mesures pour accélérer le règlement des questions relatives aux pensions.

13.92 Au mois de février 1982, le rapport McCracken (à l'intention du ministre) recommandait 38 moyens d'amélioration du processus relatif aux pensions d'invalidité, dont 22 ont depuis été mis en application, en tout ou en partie.

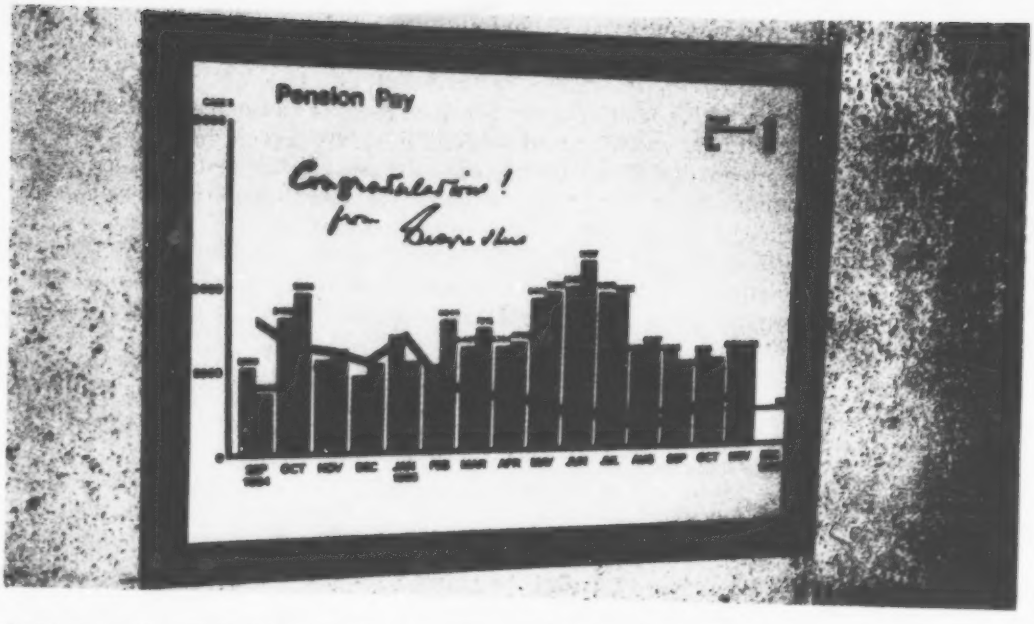
Le groupe d'étude sur le processus relatif aux pensions

13.93 Au milieu de 1984, à cause de toute une gamme de facteurs, dont le déménagement à Charlottetown, des échecs répétés du système informatique et un manque de collaboration entre les organismes, le processus des pensions a été l'objet de critiques virulentes de la part de la population. Pour répondre à ces critiques, le ministre a créé le Comité spécial d'étude des procédures prévues par la Loi sur les pensions (le Comité Marin). Celui-ci a déposé, au mois de novembre 1984, son rapport à la demande du nouveau ministre qui a de son côté mis sur pied un groupe d'étude interne dans le but d'étudier et de classer les questions signalées dans le rapport Marin et dans les mémoires et les lettres qui ont été envoyées au Comité Marin.

13.94 Le groupe d'étude a étudié les rapports au sujet du processus des pensions de même que 29 mémoires et présentations, en plus de 110 lettres qui avaient été adressées au ministre. Il a relevé 237 questions et les a analysées en se demandant de quelle façon elles s'appliquaient au processus, qui en était responsable, de quelle façon devait-on les aborder, combien de temps serait nécessaire pour les régler et si elles pourraient être traitées dans le présent cadre législatif.

13.95 Dans son rapport publié en septembre 1985, le groupe d'étude dressait la liste des améliorations apportées au processus entre octobre 1984 et le 30 juin 1985, concluant que "des progrès sensibles avaient été accomplis du côté de la rapidité, de la courtoisie et de la générosité, relativement aux demandes présentées par les anciens combattants". Selon notre analyse du rapport, 41 mesures avaient été prises.

13.96 L'opinion de la population selon laquelle les délais d'exécution étaient beaucoup trop longs a été l'une des principales critiques qui a mené à la création du Comité Marin. Des efforts immédiats et intensifs ont été consentis afin de réduire sensiblement ces délais qui originaient du traitement. Compte tenu des problèmes périodiques que pose le déménagement (voir aussi la pièce 13.8), l'importante diminution des délais d'exécution allait être une tâche longue et fastidieuse pour les personnes concernées. En fait, il a fallu plus d'un an pour atteindre le présent niveau de rendement. La photo illustre une évaluation faite par le ministre au sujet des résultats obtenus.



Le Portefeuille affiche fièrement l'évaluation qu'a faite le ministre du rendement en ce qui concerne le traitement de l'arriéré des pensions d'invalidité. La ligne qui montre la tendance révèle que le nombre de demandes qui n'ont pas été traitées est à la baisse (voir le paragraphe 13.96).

13.97 À notre avis, le groupe d'étude a atteint ses objectifs qui étaient de cerner les problèmes qui pouvaient être résolus immédiatement et de prendre les mesures qui puissent permettre d'accélérer le processus, d'organiser une étude et de présenter d'autres recommandations visant à améliorer la situation. Plus encore, il a fixé des priorités claires et a bien défini les problèmes clés auxquels était confrontée la direction de chacun des organismes qui s'occupent du processus relatif aux pensions d'invalidité. Il a aussi obligé des gestionnaires qui n'avaient pas collaboré dans le passé à s'entendre sur les meilleurs moyens de résoudre les problèmes soulevés et il a aidé à déceler des différences et écarts importants du côté des systèmes utilisés pour mesurer les délais d'exécution au sein du Portefeuille.

Mesure des délais d'exécution

13.98 Dans notre Rapport de 1980, nous avons souligné qu'on n'avait pas mis sur pied les systèmes nécessaires pour calculer les délais d'exécution. L'une des premières observations du groupe d'étude a été qu'on ne disposait pas de moyens pour mesurer ces délais de façon appropriée au sein du Portefeuille. Nous avons remarqué qu'en général, ces systèmes sont maintenant en place, à quelques exceptions près, et qu'il y avait des écarts dans les modalités qui s'appliquent à cette mesure.

13.99 Nous avons choisi un échantillon de cas pour lesquels une première décision avait été rendue et nous avons constaté que le délai d'exécution - à compter de la date où l'avis d'intention avait été reçu jusqu'à la date où le dossier se retrouvait dans le système de distribution au stade "de paiement" - était supérieur au délai dont faisait état le groupe

d'étude sur le processus qui entoure les pensions. Les chiffres du groupe d'étude ont été compilés à partir des rapports soumis par les organismes qui participent au processus. Les résultats de notre échantillon, pour le mois de décembre 1985, établissent à 13,2 mois le délai d'exécution moyen, comparativement à onze mois dans le rapport du groupe d'étude pour ce même mois.

13.100 La constatation du groupe d'étude sur le processus relatif aux pensions de même que les annonces faites par le ministre montrent que le délai d'exécution moyen a été réduit de façon sensible. Même si notre échantillon révélait des délais moyens un peu plus élevés que les chiffres fournis par les organismes, il montrait aussi une diminution correspondant à la proportion rapportée par ces mêmes organismes.

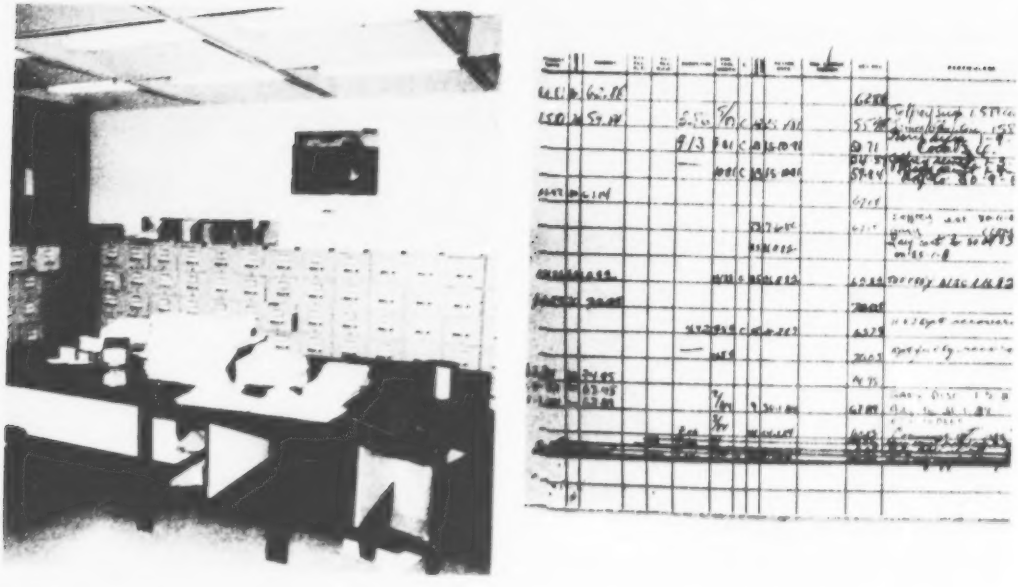
L'efficience du processus relatif aux pensions d'invalidité

13.101 On a indiqué dans un certain nombre de rapports internes, de même que dans le rapport Nielsen, que même si l'arriéré, et les délais d'exécution avaient diminué, il fallait continuer à améliorer le processus pour corriger les lacunes opérationnelles.

13.102 Nous avons examiné l'efficience du processus dans deux domaines - les services de soutien des décisions et le paiement des pensions. Nous n'avons relevé que de légères lacunes dans les méthodes de travail utilisées par les services de soutien des décisions.

13.103 Dans le secteur du paiement des pensions, nous nous sommes concentrés sur le calcul des paiements et, plus particulièrement, sur les gains qui pourraient éventuellement être enregistrés en automatisant ce processus de même que les processus connexes. La gestion du paiement des pensions a effectué des études pilotes pour déterminer s'il serait possible d'automatiser les calculs à l'aide de micro-ordinateurs. Nous avons découvert que même s'il y avait peu à gagner comme tel en procédant à cette automatisation des calculs, il s'agissait d'une condition essentielle avant de passer à d'autres étapes qui pourraient avoir des retombées très intéressantes. Nous avons déterminé qu'une fois les calculs automatisés, les meilleures possibilités soit d'économies, soit de réductions des délais d'exécution, ou les deux, se trouvaient du côté de l'introduction directe des données découlant des calculs, en disposant d'un fichier électronique qui donne l'historique des paiements et en modifiant le processus de vérification des paiements.

13.104 En introduisant directement les données des résultats des calculs, on éliminerait la nécessité de recourir à la transcription manuelle, à l'introduction au clavier, à la vérification de même qu'à la contre-vérification des résultats. Un fichier sur l'historique des paiements accélérerait grandement les calculs et, à la longue, permettrait d'éliminer le travail de mise à jour des centaines de milliers de fiches de comptes préparées manuellement, lesquelles composent présentement le fichier historique. On pourrait par la même occasion assurer un meilleur contrôle de l'historique des paiements. Présentement, le contrôle sur l'accès physique à ces documents est insuffisant. Grâce à ces deux étapes, il serait possible d'apporter des modifications substantielles pour améliorer la productivité entourant le processus de vérification des paiements.



Les classeurs contiennent les fiches de paiement qui sont préparées manuellement pour plus de 200 000 pensionnés pour invalidité. Ces dossiers sont mal protégés. La photo d'une de ces fiches de paiement montre de quelle façon les changements qui surviennent en matière de paiement sont consignés. La dernière inscription a été annulée sans signature pour l'autoriser (voir le paragraphe 13.104).

13.105 À notre avis, il est raisonnable d'estimer à 25 p. 100 les gains en productivité que pourraient apporter ces changements. Les investissements qui seraient alors nécessaires dans le TED seraient justifiés du point de vue de la rentabilité. La direction pourrait ainsi choisir de traduire ces gains par une réduction des délais d'exécution ou des frais de main-d'oeuvre, ou des deux.

13.106 Depuis quelque temps déjà, la direction a reconnu qu'il fallait améliorer le domaine du paiement des pensions, mais pour toutes sortes de raisons, les changements qui auraient rendu possibles ces améliorations n'ont pas été apportés. Une des raisons à ce chapitre s'avère être l'échec du Système de distribution des prestations/Commission canadienne des pensions (SDP/CCP) à automatiser les calculs et l'historique des paiements, comme l'avait prévu la direction. Au cours des 18 derniers mois, la gestion a été contrainte de consacrer toutes ses énergies au Système de distribution des prestations afin de réduire les arriérés de travail à des niveaux acceptables. On trouve, à la pièce 13.8, les observations principales qui ont été faites en rapport avec les problèmes qui entourent le Système de distribution des prestations.

13.107 Le ministère s'est dit préoccupé par les imperfections du SDP/CCP. On a entrepris un projet pour trouver des solutions de rechange et améliorer le processus, par exemple, par une automatisation accrue. Une proposition préliminaire prévoit qu'on repense en détail la plus grande partie du SDP/CCP.

Pièce 13.8

PENSIONS D'INVALIDITÉ
HISTORIQUE DE LA MISE AU POINT DU SYSTÈME INFORMATIQUE

Système de distribution des prestations - Commission canadienne des pensions - SDP/CCP. L'élaboration du système a débuté en 1980 conjointement avec celle du Système de distribution des prestations - Services aux anciens combattants (SDP/SAC). Les deux systèmes sont maintenant distincts. On prévoyait la mise en oeuvre pour le milieu de l'année 1982. Toutefois, des retards sérieux sont survenus parce qu'on ne pouvait obtenir d'engagement de la part de tous les secteurs de gestion concernés qui devaient en outre résoudre des questions de compétence interne et de responsabilités vis-à-vis du nouveau système. Il a donc été très difficile de définir la mise au point de ce système.

Plus tard, dans sa mise au point, le projet a été retardé à cause de difficultés entourant la capacité des ordinateurs au ministère. Finalement, le système devait connaître un échec total à la fin de 1983, neuf mois avant le déménagement à Charlottetown et peu après le début de la conversion et de la mise en oeuvre, défaillance attribuable encore une fois à des problèmes de capacité. Le ministère a dû alors recruter du personnel supplémentaire pour éliminer l'arriéré des demandes de pensions. Ce travail a été fait manuellement.

Au printemps de 1984, la Direction générale des pensions, qui utilisait le nouveau système, a emménagé d'Ottawa à Charlottetown. Les ennuis qui ont suivi ont plusieurs causes : l'élaboration du système a été faite par des conseillers de l'extérieur et par du personnel qui n'a pas déménagé; on ne disposait pas des documents requis pour l'exploitation et le soutien du système; et il a fallu remplacer le personnel.

Quand est venu le temps de déménager, 44 des 47 commis, et la plupart des 30 commis affectés au paiement des prestations pour faire les écritures ont décidé de ne pas aller à Charlottetown. Il était difficile de faire fonctionner le système et il a de nouveau échoué à l'été de 1984, par suite de difficultés de traitement, de documentation inappropriée et d'une pénurie de main-d'oeuvre formée.

Des changements en profondeur ont été apportés au SDP/CCP afin de remplacer les éléments qui s'étaient avérés inefficaces. En même temps, on a retiré un certain nombre de contrôles pour accélérer le traitement, et du personnel supplémentaire a été recruté pour éliminer l'arriéré de travail. À ce chapitre, on a atteint un niveau respectable au milieu de l'année 1985 et le nombre d'employés est revenu à la normale. Aucun autre changement n'a été apporté au système depuis.

On estime à 4,5 millions de dollars le coût du SDP/CCP et de ses sous-systèmes connexes jusqu'à maintenant. Dans le plan initial, on prévoyait que seulement une partie des 2,3 millions prévus pour les systèmes axés sur les clients allait être utilisée. Le ministère estime les coûts de traitement annuel du système à environ 1,7 million de dollars, avec une partie indéterminée des frais généraux du TED (3,7 millions de dollars), par rapport à un montant annuel de 58 000 $ qui avait été prévu à l'origine.

Malgré les frais d'établissement et les frais permanents qui sont beaucoup plus élevés que ce qui avait été anticipé, le système n'a pas permis d'atteindre deux objectifs importants. En premier lieu, il ne s'est pas avéré un outil de calcul automatisé des prestations ou encore une banque contenant l'historique des paiements accordés aux anciens combattants. Il s'en est suivi que le processus qui entoure l'établissement du montant des pensions continue à exiger beaucoup de main-d'oeuvre et qu'on n'assure pas un suivi financier approprié dans le cas de ces paiements.

Deuxièmement, on n'a économisé aucune année-personne en mettant en oeuvre le système. En fait, il a fallu consentir encore plus d'effort manuel, surtout rémunéré aux taux de surtemps, pour réduire l'arriéré de travail. Le SDP/CCP comprend un ensemble d'étapes informatisées et manuelles. Beaucoup d'efforts manuels sont nécessaires strictement pour le traitement de la paperasse.

13.108 Le ministère des Affaires des anciens combattants devrait réagir promptement pour que le processus de traitement des pensions d'invalidité soit le plus efficient possible.

Commentaire de la direction : Le ministère a consacré, au cours des deux dernières années, un nombre considérable de ressources afin de réduire les délais d'exécution spectaculaires dont le vérificateur général fait mention. De plus, avec la vérification, sous une seule gestion, de tous les aspects administratifs du processus de traitement des pensions d'invalidité, nous continuerons de faire tout en notre possible pour accroître le niveau d'efficience en apportant des changements en profondeur aux procédés informatiques et aux méthodes de travail, compte tenu évidemment des ressources humaines et financières mises à la disposition du ministère.

Le contrôle financier

13.109 À cause de l'inexpérience relative du personnel affecté aux finances et du peu de documentation sur les modalités et les méthodes au sujet du traitement des paiements de pensions d'invalidité, nous avons décidé de vérifier le contrôle financier du SDP/CCP. Nous avons aussi soumis à des examens par sondage un échantillon de 100 dossiers pour savoir si les paiements n'étaient accordés qu'aux bénéficiaires admissibles, selon le montant prévu.

13.110 Comme en 1980, après avoir vérifié les paiements de pensions d'invalidité pour la période allant d'avril à octobre 1985, nous avons de nouveau constaté que ces paiements étaient accordés aux bénéficiaires admissibles et que le montant était exact.

13.111 Les contrôles financiers des systèmes utilisés pour inscrire les récipiendaires sur la liste des paiements étaient solides, mais on a relevé des faiblesses et des erreurs notables dans la compilation des données comptables requises pour les rapports financiers.

13.112 Le Système de distribution des prestations - Commission canadienne des pensions fournit de l'information qu'utilise le ministère des Approvisionnements et Services pour l'émission des chèques et qui alimente le Système de rapports ministériels (MAAC), lequel sert, entre autres, à produire les rapports financiers. On ne fait aucun rapprochement entre les données comptables du Système de distribution des prestations - Commission canadienne des pensions et celles du Système de rapports ministériels.

13.113 À cause des imperfections de conception de SDP/CCP et d'une mauvaise compréhension générale du fonctionnement du système, des inscriptions inexactes ont été faites dans le Système de rapports ministériels. Étant donné que ce système constitue la source des données pour la préparation des Comptes publics du Canada, ces erreurs se sont nécessairement retrouvées dans les Comptes publics. Le ministère a mis au point un plan de travail qui devrait permettre de résoudre ce problème d'ici juillet 1987.

13.114 Nous avons constaté que les contrôles financiers exercés sur la comptabilité des trop-payés en matière de pensions d'invalidité étaient aussi insuffisants. Il s'ensuit que le

ministère risque de ne pas pouvoir recouvrer promptement les trop-payés et de pas recouvrer le bon montant.

La classification

13.115 Nous avons remarqué que certains postes à la Commission canadienne des pensions étaient surclassifiés. Le ministère a fait savoir qu'il étudiera cette question dans le cadre de la restructuration de la nouvelle Direction générale des pensions et des programmes sociaux et de santé.

Les services sociaux et de santé

13.116 Depuis que le Cabinet a décidé, en 1963, de céder aux provinces les établissements des Affaires des anciens combattants, le rôle joué par le ministère dans la prestation directe des soins de santé aux anciens combattants est devenu moins important. Au cours des 15 prochaines années, l'un des principaux défis du ministère sera de coordonner ses efforts avec ceux des provinces, et dans certains cas, d'accorder une aide financière pour qu'on fournisse les soins de santé aux anciens combattants. Le ministère s'est engagé à faire en sorte que les anciens combattants qui souffrent d'invalidités reliées au service et qui ont un faible revenu reçoivent tous les types de soins nécessaires.

13.117 Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants s'avèrera le principal outil pour dispenser les soins de santé. L'admissibilité à ce programme servira de base pour avoir accès à la plupart des avantages prévus par le ministère en matière de soins de santé. Nous avons étudié, dans le cadre de notre vérification, la planification de ce programme ainsi que son fonctionnement.

13.118 L'un des principes à l'origine de la position prise par le ministère, qui n'assumera que les frais de traitement non déjà assumés par les provinces, est que l'ancien combattant a droit à tous les services offerts par les provinces. Si un service est assuré, le régime d'assurance de la province paiera les frais, le ministère se chargeant de "l'appoint", c'est-à-dire les frais qui ne sont pas prévus par le régime provincial. Par exemple, en vertu de la politique du libre choix du médecin, le ministère règle les frais excédentaires de la surfacturation, le reste étant assumé par la province de la façon habituelle. La seule exception touche les cas où le traitement est directement lié à une affection ouvrant droit à une pension, comme le prévoit la Loi sur les pensions, auquel cas le ministère assume l'entière responsabilité des frais.

Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants

13.119 Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants (PAAC) a débuté en 1980 sous le nom de Programme pour les anciens combattants avançant en âge. Le ministère a réalisé à ce moment-là qu'avec le vieillissement de ses clients, la demande de soins en établissement connaîtrait une hausse. Dans le cas des pensionnés pour une invalidité reliée à la guerre, le ministère s'est engagé à régler la totalité des frais de ces soins, s'ils sont reliés à une affection ouvrant droit à une pension. On s'est rendu compte que si les soins en établissement (qui obligent l'ancien combattant à quitter son domicile) pouvaient être

retardés ou évités, il devenait possible de réaliser des économies substantielles. Le programme prévoit qu'on se rende chez les anciens combattants admissibles pour faire une évaluation complète de leur besoins en termes de services sociaux et de services de santé. On peut ainsi déterminer s'ils pourraient demeurer chez eux, en supposant qu'on apporte certaines modifications à leurs propriétés, au moyen par exemple de rampes pour fauteuils roulants ou de barres d'appui installées aux endroits stratégiques; de service d'entretien comme l'enlèvement de la neige; de services d'entretien ménager; de soins de santé à domicile ou d'une aide pour certains déplacements. Par rapport aux frais en établissement, on pourrait réaliser des économies très intéressantes. Le ministère estime que les frais des soins en établissement, dans le cas d'un ancien combattant, sont dix fois supérieurs à ce qu'il en coûte pour qu'il demeure chez lui avec l'aide du programme pour l'autonomie des anciens combattants. En outre, le programme a un avantage social très important, en permettant à l'ancien combattant de retarder le moment de quitter son foyer et de se séparer de sa famille, comme cela se produit quand la personne se trouve en établissement.

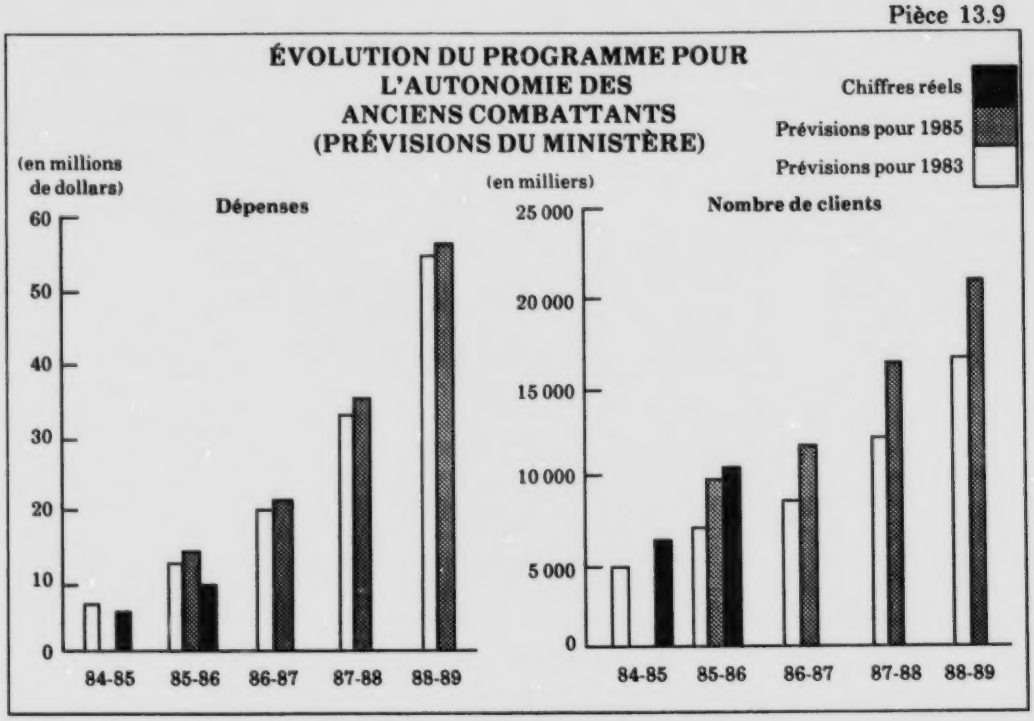
13.120 Le programme s'avère une formule innovatrice pour dispenser les soins à un groupe vieillissant de notre population. Des programmes semblables sont mis en oeuvre dans quelques provinces pour répondre aux demandes pressantes de soins en établissements par suite de la croissance rapide de la population âgée.

13.121 L'admissibilité au programme pour les anciens combattans qui avançent en âge était limitée aux pensionnés et l'aide était accordée pour les affections ouvrant droit à une pension. En 1983, le programme a été étendu aux anciens combattants indigents, les besoins financiers étant évalués selon l'examen du revenu utilisé pour le Programme des allocations aux anciens combattants. Les ajouts au programme s'échelonneront sur quatre ans : le tout a débuté en 1985 et s'achèvera en 1988 avec l'inclusion du concept de "quasi-bénéficiaire" d'allocation d'ancien combattant (personnes qui seraient admissibles à une allocation d'ancien combattant si ce n'était des prestations qu'elles touchent, en vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse). Il s'agit là d'un élargissement de taille qui engendrera, au cours des prochaines années, toute une gamme de problèmes en termes de planification et d'administration. Toutefois, l'avantage est qu'on intégrera dans un seul et même programme la prestation et la gestion de tous les services de soins de santé prodigués aux anciens combattants.

13.122 **Planification.** À cause des données limitées dont dispose le ministère sur ses clients et leurs besoins, ce programme a connu des difficultés aux plans de la planification et des prévisions. En 1980, nous avons critiqué les méthodes de planification et d'évaluation utilisées pour le projet pilote qui a été le précurseur du Programme pour les anciens combattants avançant en âge. On compare à la pièce 13.9 les chiffres actuels sur le nombre de clients et les dépenses par rapport aux prévisions faites en 1983 et en 1985. On s'est servi des prévisions de 1983 pour le projet d'extension du programme.

13.123 Les prévisions de 1985 sont plus exactes, et on peut y voir le fruit de l'expérience acquise dans l'application du programme. Cependant, le nombre de clients est encore légèrement sous-estimé. Jusqu'à maintenant, les chiffres au sujet des coûts ont été passablement exacts, même si le ministère a prévu un coût unitaire environ une fois et demie plus élevé que ce qu'on connaît en réalité présentement. Cette situation découle d'une évolution plus rapide que prévu dans l'Ouest (où les coûts unitaires sont peu élevés) et moins rapide que prévu dans l'Est (où les coûts unitaires sont élevés).

Pièce 13.9



13.124 Cependant, nous nous interrogeons sur les prévisions faites pour 1988-1989 et pour les années subséquentes. Le ministère n'a pas de données fiables au sujet du nombre et de la répartition des quasi-bénéficiaires, même si ses frais et son volume de travail dépendront à l'avenir de ces facteurs.

13.125 Le ministère sait qu'il connaît des problèmes relativement aux prévisions portant sur le Programme pour l'autonomie des anciens combattants et il a prévu la conception d'un nouveau modèle de prévisions. Cependant, ce nouveau modèle ne remplacera pas l'absence de données essentielles.

13.126 Il faut souligner que les chiffres fournis au sujet des coûts du Programme pour l'autonomie des anciens combattants se limitent aux déboursés effectués. Les coûts d'évaluation et de consultation, lesquels comportent habituellement plusieurs heures de travail (par des professionnels) pour chaque nouvel ancien combattant, de même que les coûts d'administration du programme ne se retrouvent pas dans les données fournies. Ces frais devraient vraisemblablement être élevés, mais on ne les connaît pas présentement. Selon le ministère, la révision du Cadre du plan opérationnel facilitera la comptabilisation de ces coûts.

13.127 **Fonctionnement.** Présentement, il y a 9 500 anciens combattants qui reçoivent une aide, en vertu du PAAC. Les demandes de services sont souvent présentées sur une base mensuelle, et le nombre de demandes présentées aux bureaux de district est très élevé. Les directives du Conseil du Trésor prévoient que chaque demande doit être traitée par l'intermédiaire d'un système complexe de comptes et d'autorisations avant que le paiement puisse être effectué, qu'il s'agisse d'une petite demande pour l'enlèvement de la neige ou d'une

demande plus importante pour des améliorations au domicile. Plus le programme prendra de l'ampleur, plus la paperasse se fera abondante. Le ministère risque alors que se produise une surcharge dans les bureaux de district, au point d'affecter l'efficience et l'efficacité de la réalisation du programme. Le ministère connaît fort bien la nature du problème, et avec le Conseil du trésor, il étudie des solutions possibles.

13.128 **Surveillance et évaluation.** Quand nous avons vérifié l'évaluation de programme en 1983, nous avons examiné l'évaluation initiale du Programme pour l'autonomie des anciens combattants. Depuis, le ministère a préparé un cadre d'évaluation visant à déterminer les données nécessaires à la surveillance et à l'évaluation. Le programme sera évalué de nouveau en 1988. À notre avis, il s'agit d'un calendrier raisonnable.

13.129 Même si le sous-ministre a approuvé le cadre d'évaluation en 1984 et demandé qu'on recueille régulièrement des données au sujet du programme, aucun plan d'action n'a été élaboré par la direction à cet égard. Il est donc possible que la direction ne puisse avoir accès à l'information dont elle a besoin pour évaluer complètement les questions clés relatives à l'efficacité. Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants constitue pour le gouvernement une importante innovation qui pourrait l'aider à s'acquitter des obligations envers les citoyens âgés en matière de soins de santé. Ce problème, qui ne touche présentement qu'une partie limitée de la population, s'étendra à la population en général au cours des 20 ou 25 prochaines années. Même si le ministère doit avant tout s'occuper de la prestation des services dans le cadre de son Programme pour l'autonomie des anciens combattants, il aura la chance, en plus de faire économiser des millions, de tirer des leçons qui permettront de réaliser des économies beaucoup plus substantielles quand d'autres programmes sociaux du même genre seront mis en place sur une plus grande échelle

13.130 La Direction de l'évaluation des programmes a passé en revue les formulaires d'administration du programme. À son avis, si ces formulaires étaient bien remplis, ils permettraient de savoir si le programme a atteint son objectif qui est de retarder l'entrée des anciens combattants dans les établissements de soins. Cependant, la révision annuelle des données inscrites dans ces formulaires n'a pas été faite de façon régulière.

13.131 Un système d'information de gestion a été créé l'année dernière. Il est alimenté presque uniquement par l'intermédiaire de rapports préparés manuellement, qui requièrent beaucoup de main d'oeuvre. Il sert surtout à classer et à quantifier les résultats. Il ne fournit pas de données qui se rapportent aux résultats obtenus, comme les délais d'exécution, ce qui permettrait à la direction d'évaluer les extrants en fonction des objectifs fixés.

Les hôpitaux contractuels

13.132 Les contrats conclus avec les hôpitaux sont l'un des principaux moyens dont dispose le ministère pour remplir l'obligation qu'il a de trouver des lits aux anciens combattants qui sont admissibles. En vertu des ententes de cession avec les provinces, les établissements concernés ont conclu des accords à long terme avec le ministère et ils assurent aux anciens combattants l'accès prioritaire à des lits ainsi que des soins; en retour, les frais doivent être remboursés par le ministère. Ce dernier estime à 60 millions de dollars le montant qu'il aura dépensé à ce chapitre, en 1985-1986. On prévoit que la demande de soins

en établissement pour les anciens combattants s'accélèrera pour atteindre un sommet vers l'an 2000. Il se produira ensuite une diminution assez rapide.

13.133 Vérification des paiements. La région de l'Ontario a mis sur pied un processus de vérification des demandes de paiement présentées par les hôpitaux qui ont signé des ententes, en ce qui a trait à la partie des frais d'hospitalisation dont le ministère assume la responsabilité. Cela a entraîné un important rajustement des réclamations qu'avaient soumises les hôpitaux contractuels. Seulement en 1983-1984, la vérification a permis de diminuer d'environ 220 000 $ les réclamations de deux de ces hôpitaux. Un des principaux aspects de cette vérification porte sur la préparation d'un protocole d'accord conclu entre l'hôpital contractuel et le ministère. Le protocole fait état de la répartition des coûts pour les années subséquentes, afin d'éviter que soient inclus de façon répétée des frais inacceptables.

13.134 À notre avis, si le ministère adoptait cette méthode dans d'autres régions et concluait des accords semblables avec d'autres hôpitaux, il pourrait réduire de façon sensible ses frais hospitaliers qui découlent d'ententes contractuelles.

13.135 Planification relative aux lits. Jusqu'à la fin du siècle, la prestation des soins en établissement pour les anciens combattants imposera un fardeau croissant pour les ressources du ministère et des provinces. Au moment de notre vérification, plusieurs questions fondamentales demeuraient sans réponse.

13.136 Pour l'instant, le ministère n'a pas encore délimité ses responsabilités en matière de prestation de soins en établissement. S'il veut planifier la prestation des lits, il devra le préciser clairement. Plus particulièrement, il devra établir si l'admissibilité devrait être restreinte aux bénéficiaires de la Commission canadienne des pensions et des allocations aux anciens combattants ou si elle devrait englober tous les anciens combattants qui ont servi sur un théâtre de guerre. Il s'agit de deux groupes fort différents en termes de besoins, de capacité de payer et de nombre. L'inclusion ou l'exclusion de l'un ou de plusieurs de ces groupes aurait des effets considérables sur le nombre de lits. Présentement, les règlements du ministère prévoient que toutes les personnes qui se trouvent dans l'une de ces trois catégories sont admissibles aux lits d'accès prioritaire, même si dans les faits, lorsqu'il manque de lits, le ministère accorde la priorité aux pensionnés et aux anciens combattants indigents.

13.137 Advenant une pénurie de lits, le ministère doit déterminer de quelle façon il faudra faire construire ou acheter le nombre de lits nécessaires. Il doit aussi définir le rôle qu'il assumera pour qu'il y ait suffisamment de lits pour répondre aux besoins croissants des anciens combattants.

13.138 Dans le plan opérationnel pluriannuel de 1983-1984, on a jugé nécessaire d'établir un plan à long terme relatif aux lits, afin de déterminer le nombre, le type et l'emplacement de ces lits. Les premières prévisions au sujet de la demande de lits figurent dans ce plan.

13.139 Même si le ministère reconnaît qu'il est nécessaire de coordonner ces plans avec ceux des provinces et des établissements concernés, aucun mécanisme n'a été prévu à cette fin. Certains gouvernements provinciaux ont pris des initiatives de planification à cet égard.

Présentement, il n'y a pas au pays suffisamment de lits pour les soins de longue durée, et malgré les programmes de construction en cours, cette situation devrait persister, étant donné que la population du Canada vieillit.

13.140 Il appert donc qu'une planification détaillée relative aux lits est en cours, et que les résultats de la première étape ont été soumis à la haute direction pour examen.

13.141 Le ministère des Affaires des anciens combattants devrait déterminer les catégories et le nombre d'anciens combattants pour lesquels il a l'obligation de dispenser des soins en établissement, et plus particulièrement, prévoir de quelle façon il s'acquittera de ses obligations advenant une pénurie de lits.

> *Commentaire de la direction : Comme l'a indiqué le vérificateur général, nous sommes présentement à faire une planification détaillée relative aux lits et la première étape, le relevé des besoins, est terminée. D'après ces premiers travaux, il semble que le nombre de lits dont dispose actuellement le ministère pour les soins en établissement ne permettra pas de répondre aux besoins futurs. La seconde étape, au cours de laquelle s'effectuera un relevé des endroits où trouver d'autres lits et un relevé des sources de financement possible, ne fait que débuter et exigera de longues discussions avec les gouvernements des provinces.*

L'hôpital Sainte-Anne

13.142 Cet hôpital est l'établissement le plus vaste encore administré par le ministère. Il utilise plus de 1 100 employés qui s'occupent de 900 malades. Nous avons examiné les questions relatives à l'usage considérable des heures supplémentaires à l'hôpital et sur ce qui semble être un très grand nombre de griefs présentés par le personnel. Nous avons constaté que dans les deux cas, la direction avait réglé la situation de façon appropriée.

Les fonctions ministérielles

La gestion et le contrôle financiers

13.143 Nous faisons état des résultats de la vérification de la gestion et du contrôle financiers pour les divers programmes dans les sections qui portent sur ces programmes. De plus, il y a des fonctions ministérielles qui donnent aux gestionnaires de programme des directives et des moyens pour assurer la rentabilisation de leurs activités. Nous faisons un compte rendu de ces questions dans les sections qui suivent.

13.144 Notre analyse nous a permis d'identifier certaines faiblesses importantes en matière de contrôle interne et nous avons également constaté que l'on n'avait pas accordé suffisamment d'importance et d'attention aux conséquences financières des décisions. À cela s'ajoute le fait que, pour les gestionnaires, les nombreuses données sur la gestion financière sont inutiles ou peu fiables. Outre les questions signalées dans le chapitre, la direction a été saisie d'autres observations de nature relativement moins importante.

13.145 La direction a identifié et pris des mesures pour régler plusieurs des problèmes que nous avons relevés dans l'état de la gestion financière. Quoi qu'il en soit, certains de ces problèmes perdurent. Pour la gestion, le fait que l'on commence seulement à s'intéresser à ces problèmes s'explique de plusieurs façons. D'abord, ces problèmes n'ont été identifiés comme tels que par la direction actuelle et à cause des difficultés qu'a entraînées le déménagement, toute l'attention et les énergies ont été entièrement appliquées à maintenir au même niveau les services aux anciens combattants.

La planification

13.146 En 1980, nous avons indiqué que la situation, en ce qui concerne la planification au ministère, était une préoccupation de première importance. À la suite des audiences tenues par le comité des comptes publics concernant notre chapitre de 1980, le Comité a rapporté à la Chambre des communes que "le vérificateur général était préoccupé du fait que le processus de planification du Ministère est inapproprié. Le Comité partage cet avis".

13.147 **Planification stratégique.** En 1980, nous avons constaté que le ministère n'avait pas établi de planification stratégique appropriée. Dans sa réponse, ce dernier a reconnu ce fait et il nous a assuré que des mesures seraient prises pour régler ce problème. On a réalisé certains progrès, et en 1982, on a mis au point un plan à long terme. Cependant, le plan n'a pas été révisé de façon régulière et il est rapidement devenu désuet.

13.148 En 1983-1984, le sous-ministre a créé une nouvelle Direction de la planification intégrée et d'importants progrès ont été réalisés l'année dernière. Le ministère peut maintenant compter sur certains des éléments de base d'une infrastructure de planification. À la fin de notre vérification, on avait réalisé l'ébauche des derniers éléments de l'infrastructure, soit un manuel et une politique de planification.

13.149 Au cours de l'an dernier, le ministère a franchi la première et la plus difficile des étapes dans l'élaboration d'un plan stratégique. À la suite d'un long processus qui faisait appel à la collaboration de tous les cadres supérieurs du ministère, on a fixé des objectifs stratégiques. Ils ont été cités dans le document *Les Affaires des anciens combattants : Une direction pour l'avenir - 1986-1991*. Ce document énonce la mission fondamentale du ministère et expose les six objectifs fondamentaux qui devront être poursuivis au cours des cinq prochaines années.

13.150 **Planification à long terme pour les programmes clés.** Dans son rapport en 1981, le Comité des comptes publics exprimait les points de vue suivants :

> 15. Votre comité a noté que dans la plupart des cas, les demandes de services faites au ministère et à ses organismes associés diminueront sensiblement vers le tournant du siècle. Par exemple, l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, dont les dispositions mettaient fin à l'octroi de prêts en 1977, devrait disparaître vers l'an 2007.
>
> 16. Votre comité recommande que le ministère et ses organismes associés prennent d'ores et déjà des mesures en vue de planifier la réduction et, dans de

nombreux cas, la suppression des programmes qui n'auront plus de clientèle appréciable dans vingt ans. Les mesures pour réduire le nombre des employés ministériels et des dépenses connexes devraient être particulièrement avancées dans le cas de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants et des programmes semblables.

13.151 Compte tenu de cette recommandation et des défis qui attendent le ministère pour les 15 prochaines années, nous nous attendons à ce que soient élaborés des plans qui s'échelonnent jusqu'à la fin du siècle. Dans les cas appropriés, nous escomptons que le ministère élabore des plans soit pour mettre un terme à certains programmes, soit pour les transférer à d'autres ministères lorsque le volume de travail ne peut plus justifier les frais généraux qu'entraîne un programme indépendant. De toutes les fonctions et de tous les programmes importants du ministère, l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants est le seul pour lequel on a élaboré des plans à long terme qui prévoient une réaffectation des ressources et une redistribution organisationnelle en rapport avec la diminution du volume de travail.

13.152 Comme on l'a exposé aux paragraphes 13.81 à 13.86, en l'absence d'un plan à long terme concernant les allocations aux anciens combattants, on n'a pris aucune décision fondamentale au sujet de l'administration de ce programme à moyen et à long terme. De plus, le ministère se doit d'élaborer un plan à long terme qui identifie la nature et l'importance des besoins de lits et qui tienne également compte des lits actuels. Il faut remarquer que lors de notre vérification, on en était au stade de l'élaboration d'un tel plan. Des études étaient également en cours qui fourniront des données pour la planification à long terme d'autres programmes.

13.153 La planification à long terme concernant le traitement électronique des données (TED) est nettement ralentie par l'absence de plans à long terme concernant les programmes clés. Le ministère ne possède pas de gros ordinateurs et doit par conséquent faire appel à la sous-traitance pour tous ses systèmes importants. Une décision devait être prise au sujet de l'orientation du ministère en matière d'informatisation en 1984, date à laquelle prenait fin son contrat de cinq ans concernant les services informatiques. Comme il n'y avait aucun plan à long terme concernant le traitement des données, la décision a été reportée en 1984, puis de nouveau en 1985 lorsqu'on a renouvelé le contrat. La planification à long terme n'a commencé qu'en 1985.

13.154 La planification en matière de traitement électronique des données a commencé en partie dans le but de reconduire le contrat. Il n'y avait néanmoins aucun plan à long terme sur les programmes qui permettrait de déterminer les besoins futurs en matière d'informatique. Ce plan n'était pas encore terminé à la fin de notre vérification. Étant donné que l'on n'avait pris aucune décision concernant les programmes à long terme, le cahier des charges donnait à entendre que les principaux systèmes du ministère seraient améliorés au cours de la période du contrat de cinq ans et que l'on continuerait à utiliser des ordinateurs de grande puissance. À cause même de cette présomption, on proposait, dans le cahier des charges, de doubler voire tripler la capacité des ordinateurs, même si on prévoit une diminution importante du volume de travail lié aux programmes actuels, notamment dans le cas de celui des AAC. Les planificateurs savaient en outre qu'il faudrait apporter certaines améliorations supplémentaires aux programmes, notamment dans le cas des soins de santé et

des systèmes d'information de gestion. Toutefois, il n'y a pas eu, puisque la nature et l'étendue des besoins n'étaient que très vaguement délimitées, d'estimation de la capacité du système requise pour combler ces besoins.

13.155 Le ministère, en procédant par appel d'offres, a été capable d'obtenir, pour un montant de 13 millions de dollars échelonné sur cinq ans, un accroissement de sa capacité de traitement informatique, à un coût par unité de puissance moindre que celui qu'il devait payer en vertu de l'ancien marché de services.

13.156 Bref, il y a, à l'heure actuelle, peu de plans à long terme concernant les fonctions et les programmes principaux du ministère, bien que ces programmes soient au seuil de changements importants. Des décisions clés concernant la façon de composer avec ces changements devront être prises bientôt pour que ces derniers soient effectués de la façon la plus économique possible. Selon le Comité des comptes publics, cela était déjà urgent à certains égards, il y a six ans.

13.157 **Données pour la planification.** Dans notre vérification de 1980, nous avons fait remarquer que les Affaires des anciens combattants disposaient de peu de données portant sur les caractéristiques et les besoins actuels de sa population cliente d'anciens combattants. À ce moment-là, le ministère nous avait assuré qu'il étudiait la possibilité de mener des enquêtes pour obtenir les données nécessaires.

13.158 En 1986, le ministère ne connaît toujours pas le nombre exact d'anciens combattants (selon la définition de ses diverses lois) ou quelle proportion de cette population est admissible à ses programmes. Il possède toutefois sur les anciens combattants, comme nous l'avons indiqué au paragraphe 13.13, les données très générales qui lui ont été fournies par le recensement de 1971. Il ne connaît pas quelle est la proportion de la population cible que ses programmes atteint. Comme nous l'avons fait remarquer au paragraphe 13.124, le ministère ne dispose également d'aucune donnée fiable sur le nombre de "quasi-bénéficiaires" et sur la répartition du revenu dans ce groupe (c'est-à-dire ceux qui recevraient une allocation d'anciens combattants s'ils ne touchaient pas la Pension de sécurité de la vieillesse ou le Supplément de revenu garanti).

13.159 L'une des initiatives les plus prometteuses que le ministère a proposées est l'utilisation du Programme national de pension de sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti pour recueillir des données sur la population d'anciens combattants âgés de plus de 65 ans. Au fur et à mesure que la population avance en âge, ce groupe comprendra une proportion de plus en plus importante d'anciens combattants. Il y aurait lieu d'ajouter des questions dans le formulaire de demande de Pension de sécurité de la vieillesse/Supplément du revenu garanti pour obtenir de l'information concernant le statut d'anciens combattants des bénéficiaires. On a également proposé de procéder à une enquête en envoyant aux titulaires de Pension de sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti une fiche qu'ils retourneraient par la poste. On a néanmoins raté une occasion unique d'obtenir cette information en ne prenant aucune décision avant la révision récente du formulaire de demande de Santé et Bien-être social. Le ministère nous avise qu'il envisage aussi de faire appel à Statistique Canada pour obtenir cette information.

13.160 Le ministère fait usage de modèles pour prévoir la cadence des activités futures de ses programmes, mais comme ces modèles sont fondés sur la définition "d'ancien combattant", selon le recensement de 1971, les inexactitudes sont d'autant plus amplifiées. Bien que l'usage accru de modèles de prévisions soit louable, ces derniers ne peuvent remplacer des données de planification fiables. Les modèles utilisés ne sont finalement pas meilleurs que les données qui y sont introduites.

13.161 **Planification opérationnelle.** Nous nous attendons que le processus annuel d'élaboration du plan opérationnel commence avec la fixation des objectifs du ministère au cours de la prochaine année. Il devrait s'agir d'objectifs généraux, mais définis en termes clairs par le sous-ministre. Ces objectifs devraient néanmoins devenir de plus en plus détaillés et précis au fur et à mesure que l'on se dirige vers les niveaux administratifs inférieurs.

13.162 Il faut, à notre avis, une fois que les objectifs sont fixés, les classer par ordre de priorité. Dans l'actuel climat de restrictions budgétaires, il y a fort à parier qu'il n'y aura pas suffisamment de ressources pour permettre d'atteindre tous les objectifs et il est donc indispensable de déterminer les priorités pour que les ressources limitées soient utilisées pour atteindre les objectifs essentiels.

13.163 Nous avons constaté que dans le passé, les buts et objectifs n'étaient souvent pas assez clairs pour permettre aux gestionnaires d'évaluer les coûts liés à l'atteinte de ces objectifs ou d'évaluer avec certitude s'ils avaient été atteints. Néanmoins, durant l'année en cours, le sous-ministre a conclu des ententes avec chacun des sous-ministres adjoints par lesquels ces derniers sont comptables de leur secteur. Ces ententes établissent les buts et les normes de rendement à atteindre pour chacun d'eux pour l'année qui vient. Il est encore trop tôt pour évaluer si cette innovation sera efficace.

13.164 Lorsque cela est possible, un processus de planification financière efficace devrait indiquer les résultats à atteindre et établir un lien entre ces résultats et les besoins en ressources. Pour ce faire, il importe de fixer des buts et des objectifs quantifiables et d'établir des liens entre ceux-ci et les demandes de ressources.

13.165 Nous avons constaté que les demandes de ressources ne correspondaient pas toujours au travail à exécuter. Si cela pouvait être fait, il serait possible d'affecter les ressources suivant le type de service requis ou choisi. Par exemple, on pourrait déterminer le nombre de conseillers par région suivant le nombre d'anciens combattants qui vivent dans cette région et le volume de travail nécessaire pour leur donner des services. Le système de mesure du rendement du ministère (voir paragraphe 13.177) recueille une partie de ces données. Par ailleurs, les normes de travail sont désuètes et la direction juge que les données ne sont pas valables et elle ne les utilise pas pour affecter les ressources.

13.166 Cette lacune fait en sorte qu'il n'existe aucun fondement qui permette d'assurer une affectation équitable des ressources parmi les régions. Il n'y a eu aucune réaffectation véritable des ressources entre les bureaux régionaux, depuis leur création en 1980. Néanmoins, il existe des différences réelles et grandissantes au niveau des volumes de

travail. En 1985, le ministère a réalisé une étude qui a montré qu'un employé de la région de l'Atlantique a deux fois plus de clients qu'un employé de la région des Prairies. Comme il n'existe aucun système détaillé et continu de mesure du rendement, on ne peut savoir exactement si cela est attribuable à des différences d'efficience ou à des différences régionales fondamentales.

13.167 En conséquence, les budgets ont tendance à augmenter et d'après les données, tout porte à croire que les budgets n'ont pas été préparés en tenant compte du coût unitaire par service approuvé. De l'avis du Portefeuille, il y a très peu de marge de manoeuvre qui permette de gérer les fonds des programmes. Dans un rapport destiné au Conseil du Trésor, le Portefeuille indiquait que dans le coût de fonctionnement, 16 millions de dollars sont considérés comme des dépenses discrétionnaires. On considère le reste des dépenses du Portefeuille comme quasi législatives ou encore essentielles pour répondre à ces exigences quasi législative, et donc, non discrétionnaires.

13.168 **Examen critique et révision du budget.** Étant donné qu'une présentation du budget doit remonter la ligne hiérarchique en commençant par le centre de responsabilité, le budget doit donc être rigoureusement et entièrement discuté au prochain palier de gestionnaires avant d'être accepté. Nous pourrions nous attendre que cet examen critique comporte une revue des buts et des priorités et des indicateurs de rendement proposés dans le plan ainsi qu'une revue analytique et critique des demandes de ressources et de leur concordance avec le volume de travail. Bien que les discussions les plus strictes devraient porter vers les cas où le rapport ressources-volume de travail a augmenté, les budgets qui demeurent inchangés ne devraient pas être adoptés sans révision. De fait, toutes les dépenses devraient faire l'objet d'un examen de façon cyclique. Étant donné l'importance que revêt la discussion du budget pour la gestion, nous croyons qu'il devrait s'agir d'un processus relativement officiel et suffisamment étayé.

13.169 Nous avons examiné le processus de préparation du budget de la Direction générale des services aux anciens combattants, lequel absorbe 80 p. 100 des dépenses de fonctionnement du ministère. Dans les deux régions où nous nous sommes rendus ainsi qu'au Bureau central, l'étude des présentations de budget n'avait rien d'officiel et n'était pas étayée de documents appropriés. On nous a fait savoir que les questions sont soulevées aux centres de responsabilité et qu'elles sont discutées avec eux, après quoi on en arrive aux recommandations budgétaires. On ne tenait pas de procès-verbaux des réunions et les décisions prises n'étaient pas consignées. Nous n'avons pu trouver aucun document de travail qui confirme une étude approfondie.

13.170 Les méthodes d'établissement de budget variaient selon les régions et ni le Bureau central ni les bureaux régionaux ne relevaient les différences. Les directives de planification émises par les responsables des services financiers et des directions ne comportaient aucune ligne directrice claire sur les normes d'établissement de budget en utilisant les prévisions des coûts, les volumes, etc. L'équipe de planification de la Direction générale des services aux anciens combattants ne connaissait pas les bases des prévisions régionales et n'avait procédé à aucune révision ni tenu de discussion pour savoir comment on avait préparé les prévisions ou, par exemple, pour connaître le volume de services offerts et les coûts unitaires liés à la prestation de ces services. L'écart, par exemple, entre les régions,

en ce qui a trait au rapport volume de travail/ressources, question dont nous avons parlé au paragraphe 13.166, n'a pas été relevé en cours de revue.

13.171 Le ministère des Affaires des anciens combattants devrait faire en sorte qu'il y ait discussion et révision appropriées du budget et que le tout soit consigné.

Commentaire de la direction : Des mesures récentes prises par le ministère ont permis de mettre en place, comme élément normal du processus d'établissement du budget, un examen critique, au niveau du conseil de direction, des budgets établis. Nous sommes à doter les directions générales du ministère de mécanismes semblables.

La surveillance et l'évaluation

13.172 Outre la planification intégrée et l'établissement du budget, le contrôle opérationnel et stratégique sur les activités du ministère est une fonction ministérielle importante. Ce contrôle s'exerce par l'obtention d'une information pertinente sur le rendement du programme; le contrôle de la gestion intégrée dépend de sa capacité de réunir cette information avec rapidité. Celle-ci porte sur les ressources, à la fois financières et humaines, que consomme un programme, sur la quantité et la qualité des réalisations du programme et, si cela est possible, sur les conséquences. Au niveau stratégique, l'évaluation d'un programme devrait fournir aux gestionnaires une information en profondeur sur les effets du programme (information que, souvent il ne serait pas économique de réunir d'une façon continue), de sorte qu'ils puissent prendre des décisions fondamentales sur des questions qui ont trait à la structure du programme et à sa pertinence en fonction des besoins actuels du client. En conséquence, nous avons examiné les systèmes d'information du ministère en ce qui concerne les finances, le personnel et le rendement. Nous avons également examiné la fonction d'évaluation de programme au ministère.

13.173 Information de gestion financière. Le ministère n'a pas un système intégré d'information de gestion financière qui compare, au moment opportun, les dépenses réelles aux dépenses prévues dans le budget, ou qui fournisse de l'information à jour sur les soldes disponibles. Les gestionnaires ont mis sur pied leur propre système pour exercer un contrôle sur leur budget. Il y a donc une variété de systèmes non coordonnés dans plusieurs centres de responsabilité qu'il faudrait rapprocher des systèmes officiels. Rien n'assure que ce rapprochement se fait régulièrement et rien n'assure non plus que leurs données concordent avec les systèmes officiels.

13.174 Le ministère reçoit chaque mois du ministère d'Approvisionnements et Services plus de 60 000 pages de rapports financiers et le Système de distribution des prestations produit plus de 200 000 pages au cours de la même période. La présentation de la plupart des rapports qui sont utilisés les rend difficiles à interpréter et à analyser. Il faut manipuler et modifier la présentation de plusieurs de ces rapports pour les rendre acceptables aux gestionnaires du ministère. Une analyse en profondeur des besoins et une étude de distribution pour évaluer l'utilité de ces rapports n'ont pas été faites depuis nombre d'années.

13.175 Le ministère est conscient de ces problèmes. Il est à mettre au point un système informatisé de gestion financière afin de mieux utiliser son système d'information comptable et de remplacer les systèmes manuels qui exigent beaucoup de main-d'oeuvre. Il a également lancé un projet important visant à créer un système de classement des comptes et d'emmagasinage d'une information financière qui fournira aux gestionnaires une information appropriée en ce qui concerne l'organisation et les programmes.

13.176 **Information de gestion du personnel.** Le système d'information de gestion du personnel actuellement en place au ministère ne fournit pas, en temps opportun, d'information aux gestionnaires qui ne le considèrent pas comme une source fiable d'information pour ce qui est de la formation et des affectations. Ce sont des lacunes graves dans une organisation où la main d'oeuvre assume un lourd fardeau de travail. Selon les renseignements que nous avons obtenus, on est à élaborer des plans pour remédier aux problèmes que présente le système d'information de gestion.

13.177 **Mesure du rendement.** En 1980, nous avons constaté que le système de mesure du rendement (efficience) du ministère était désuet, mais qu'il était en voie de modification. Les travaux sont achevés et le système a été mis en oeuvre dans tout le pays, à un coût annuel qui dépasse 500 000 $. Cependant, la direction n'a jamais été satisfaite de la fiabilité de l'information, et il semble que l'on n'en fasse pas grand usage. Par exemple, des normes de rendement, élaborées dans une région en 1982, n'ont jamais été validées. En 1985, le ministère a cessé de calculer les indices d'efficience parce que les normes de rendement étaient désuètes. Le système n'est utilisé maintenant que comme source d'information sur les extrants (par exemple, le nombre de prothèses auditives distribuées).

13.178 Au cours de notre vérification, le ministère a commencé à concevoir un nouveau système qu'il prévoyait mettre en service en 1987-1988. Le travail achevé à la fin de notre vérification semble satisfaisant, bien qu'aucun des produits du projet n'ait encore fait son apparition.

13.179 Nous avons constaté que l'information recueillie sur la qualité du service des programmes du Portefeuille était insuffisante. L'information recueillie sur la satisfaction du client et les délais de traitement des demandes n'était pas satisfaisante, et on ne pouvait se fier à ce qui avait été recueilli.

13.180 Le Portefeuille compte sur l'analyse du courrier qui provient des clients et sur les représentations des associations d'anciens combattants pour évaluer la satisfaction du client au sujet des services qu'offre le Portefeuille. Bien que ces éléments fournissent une réaction importante de nature générale, ils ne constituent pas une information systématique sur des éléments précis des services. Un sondage détaillé sur la satisfaction du client a été fait en 1980, mais il semble que les résultats aient été peu utilisés et l'enquête n'a jamais été répétée.

13.181 Nous avons appris de gestionnaires, à tous les niveaux de l'organisation, que les délais d'exécution constituaient le principal indicateur qui servait à contrôler les opérations. Dans certains domaines, les gestionnaires doivent fournir des explications écrites lorsque leurs opérations excèdent les délais prévus pour répondre à une demande. Cependant, nous

avons constaté que les mesures des délais de traitement les plus importantes étaient erronées. Ce fait était attribuable généralement au manque d'uniformité dans le calcul du temps par les diverses unités organisationnelles. Le ministère ne possède aucun mécanisme de contrôle de la qualité pour s'assurer de l'exactitude et de l'uniformité des méthodes de mesures. Par exemple, il révèle que le délai de traitement d'une demande typique d'allocation d'anciens combattants, au cours de 1985-1986, était de 28,9 jours. Notre échantillon de vérification a montré que le temps réel était d'environ 42 jours. Cet écart provient du fait que dans un bureau régional, on assignait arbitrairement un délai de traitement d'une journée aux demandes rejetées. En fait, celles-ci exigent le même temps que les demandes approuvées.

13.182 Le ministère ne sait pas avec certitude combien d'année-personnes sont utilisées pour dispenser des programmes tels que le Programme des allocations aux anciens combattants et le Programme pour l'autonomie des anciens combattants. Par conséquent, le ministère n'est pas à même de faire des prévisions précises des économies d'années-personnes qui pourraient découler d'innovations dans un programme précis. Lorsque les changements sont effectués, le ministère ne peut juger si les économies prévues ont été réalisées.

13.183 Le ministère fait un usage considérable du surtemps pour répondre à une variété de besoins, y compris les vagues saisonnières dans les volumes de travail. On peut obtenir de l'information sur les heures de surtemps qui ont été payées, mais non dans le cas des employés qui choisissent plutôt d'être rémunérés en congés compensatoires. Bien que le Système central de rapport sur les congés ne dispose pas d'une information fiable, une estimation conservatrice du total des congés compensatoires pris par les employés du ministère des Affaires des anciens combattants, en 1984-1985, donnait un chiffre de 100 000 heures, ou l'équivalent d'environ 50 années-personnes. Le surtemps payé était équivalent à environ 100 années-personnes.

13.184 Il s'agit là d'une dépense importante de ressources par le ministère. Une bonne partie du surtemps a trait aux activités à l'hôpital Sainte-Anne où, comme nous l'avons déjà indiqué, nous avons observé que le surtemps était bien consigné et bien contrôlé. Cependant, le fait qu'il soit impossible d'obtenir des données fiables et opportunes pour les autres programmes du ministère laisse planer des doutes quant à la justesse de l'information que possède le ministère sur les coûts de réalisation du programme et sur la mesure dans laquelle on gère et contrôle l'utilisation du surtemps.

13.185 **Évaluation de programme.** Dans notre vérification de 1983 qui portait sur l'évaluation de programme dans tout le gouvernement, nous avons constaté des progrès substantiels dans la conduite des évaluations de l'efficacité, depuis 1980. Des méthodes de gestion ont été mises en place et l'on a produit des évaluations satisfaisantes de l'efficacité. Cependant, il n'y a pas un contrôle systématique de la mise en oeuvre des recommandations de l'évaluation.

13.186 Le Portefeuille a maintenant élaboré un système de contrôle et il a évalué une partie importante de ses programmes. Nous nous sommes rendus compte que l'on utilise les résultats de l'évaluation. Par exemple, une évaluation faite en 1983 des programmes de distribution des médicaments en vigueur au ministère a conduit à l'utilisation croissante d'un régime privé de distribution de médicaments pour dispenser ce programme. L'évaluation la

plus récente, celle sur le Bureau de services juridiques des pensions, a permis de recueillir des données détaillées sur plusieurs aspects importants du fonctionnement du Bureau, y compris des données sur la satisfaction du client. Le Bureau a commencé à donner suite à plusieurs des recommandations du rapport.

13.187 La fonction d'évaluation a continué de faire des progrès importants. Depuis 1980, c'est le principal moyen dont le Portefeuille s'est servi pour évaluer l'efficacité de programme, et on a évalué tous les programmes principaux.

13.188 **Obligation de rendre compte au Parlement.** Le ministère renseigne le Parlement au moyen du rapport annuel et de la Partie III du Budget des dépenses. Nous avons examiné cette information afin de déterminer si elle était exacte et assez complète pour donner une image globale du rendement financier et opérationnel du Portefeuille.

13.189 Les deux documents se conforment aux directives gouvernementales et constituent l'information de base en vue de l'examen de la part du Parlement. Des améliorations ont été apportées chaque année dans les rapports. Cependant, certaine information comportait des inexactitudes importantes, et celle qui concernait le rendement de certains programmes était insuffisante, notamment les programmes de santé du ministère. Il serait difficile en l'occurrence pour les députés de déterminer si les crédits votés ont été bien utilisés. Le Portefeuille nous avise que lorsque les nouveaux systèmes de mesures du rendement seront en service, ils fourniront davantage d'information à ce propos.

13.190 Nous avons conclu que le Portefeuille n'avait pas assez porté d'attention à assurer l'exactitude de ses rapports sur l'obligation de rendre compte. La plupart des inexactitudes résultent d'inexactitudes dans les systèmes d'information interne du Portefeuille. Les mécanismes de contrôle de la qualité ne sont pas suffisants pour assurer l'exactitude de l'information fournie à l'intérieur et à l'extérieur. En conséquence, comme nous l'avons mentionné au paragraphe 13.181, l'information sur les délais de traitement des demandes d'allocations d'anciens combattants présentait un écart important. De la même manière, pour 1984-1985, la Commission canadienne des pensions fait état de délais de traitement des demandes de pensions d'invalidité, à tous les niveaux, qui correspondent environ à la moitié du temps réel enregistré au cours de cette période. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 13.68, les coûts dont on a fait rapport pour les opérations du Programme des allocations aux anciens combattants sont de 50 p. 100 plus élevés que les coûts réels et, par conséquent, les coûts des soins de santé ont donc été sous-estimés dans la même proportion.

13.191 Le Portefeuille a fait rapport des résultats de l'évaluation du Programme du Bureau de services juridiques des pensions, dans la Partie III du Budget des dépenses. L'évaluation a permis de mesurer si la préparation de la cause était satisfaisante et de recueillir de l'information sur la satisfaction des clients en ce qui concerne les efforts du Bureau. De tels rapports servent à renseigner les membres du Parlement au sujet de l'efficacité d'un programme. Cependant, nous avons constaté que le rapport d'évaluation a quelque peu exagéré les conclusions généralement positives de l'évaluation. Le Portefeuille a fait état d'une étude de cas portant sur des causes soumises récemment qui a révélé que "le Bureau atteint son objectif d'assurer le plus haut niveau possible d'examen et d'évaluation

grâce à la qualité de sa représentation des clients". En fait, l'évaluation a conclu que le Bureau atteignait cet objectif, "la plupart du temps" et donnait une liste de plusieurs domaines qui nécessitaient des améliorations de l'efficacité. Ces remarques n'étaient pas incluses dans la Partie III du Budget des dépenses. D'autres part, l'évaluation n'a pas, et ne pouvait pas, mesurer réellement si l'on avait atteint "le plus haut niveau possible d'examen et d'évaluation".

13.192 Le ministère des Affaires des anciens combattants devrait porter une plus grande attention à l'exactitude et à l'uniformité de l'information qu'il fournit dans la Partie III du Budget des dépenses et dans son rapport annuel au Parlement et voir à présenter un volume suffisant d'information sur le rendement.

Commentaire de la direction : Le nouveau cadre suggéré pour le plan opérationnel ainsi que pour les nouveaux systèmes de mesure du rendement, qui viendront s'ajouter aux modifications du système des rapports internes, devraient permettre la production d'une information exacte et cohérente.

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Tables des matières

	Paragraphe
Introduction	14.1
Les projets d'immobilisations	
Généralités	14.5
Étendue de la vérification	14.6
Constatations des vérificateurs	14.11
Étude de cas nº 1 Le Projet de modernisation des radars	14.19
Étude de cas nº 2 Le Complexe Guy Favreau à Montréal (Québec)	14.37
Étude de cas nº 3 Le ministère des Pêches et des Océans - Acquisition de navires	14.63
Pièces	
14.1 Variation du coût du Projet de modernisation des radars entre 1978 et 1984	
14.2 Complexe Guy Favreau - Définition des besoins	
14.3 Complexe Guy Favreau - Rapport au Parlement	
Les publications gratuites	
Données de base	14.74
Étendue de la vérification	14.83
Les politiques et procédures du Conseil du Trésor et du MAS	14.85
Application de la politique par les ministères	14.91
Recommandations	14.96
Pièce	
14.4 Principaux éléments de coût d'une publication	
Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - La gestion des communications avec le public	
Introduction	14.99
Étendue de la vérification	14.100
L'organisation des communications à EMR	14.101
Responsabilités non clairement établies pour la gestion et la coordination des activités de communication	14.105
Évaluation des produits d'information	14.113
Faiblesses de la planification des produits	14.114
Manque d'information sur le coût des produits	14.127
Gestion des stocks	14.132
Manque d'évaluations des activités et des produits liés à la fonction des communications	14.135

	Paragraphe
Le Conseil de recherches en sciences humaines	
Aperçu général	14.147
Étendue de la vérification	14.152
La résolution de problèmes liés à la gestion	14.153
La gestion des opérations	14.158
Commentaire global du Conseil	14.175
Pièce	
14.5 Organigramme du Conseil de recherches en sciences humaines	
Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada	
Données de base	14.176
Étendue de la vérification	14.180
La gestion des droits	14.190
Mesure de l'efficacité	14.196
Pièces	
14.6 Les Terres du Canada	
14.7 Organigramme indiquant les secteurs vérifiés	

14

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Introduction

14.1 Une grande partie du travail du Bureau de vérification a trait aux vérifications intégrées effectuées dans les ministères ou aux vérifications axées sur l'ensemble de l'administration fédérale. Au cours des dernières années, le Bureau a toutefois commencé à effectuer des vérifications "spéciales" de certains programmes ou activités qu'on n'abordait pas dans le cadre des vérifications intégrées ou d'envergure gouvernementale.

14.2 L'an dernier, nous avons assigné à un groupe particulier la responsabilité de ces vérifications spéciales et nous avons prévu d'en publier les résultats dans un chapitre du Rapport annuel.

14.3 C'est la Direction des vérifications spéciales qui s'est vu confié le mandat d'examiner certains programmes ou activités au sein d'un ministère ou d'un groupe de ministères. Habituellement, ces vérifications portent sur des questions qui ne font pas l'objet d'une vérification régulière en dépit de leur importance réelle. Ainsi, grâce à cette approche, on accroîtra l'efficience et l'efficacité du Bureau de vérification et les résultats du travail pourront être communiqués dès que possible au Parlement.

14.4 Le chapitre de cette année traite des rapports suivants :

- onze projets d'immobilisations qui représentent des dépenses prévues de 1,3 milliard de dollars;
- la gestion des publications gratuites du gouvernement distribuées au public;
- la gestion des communications avec le public au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources;
- le Conseil de recherches en sciences humaines;
- l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada.

Les projets d'immobilisations

Généralités

14.5 Les projets d'immobilisations pour l'exercice 1985-1986 se sont élevés à environ 4 milliards de dollars. Ces coûts ont doublé par rapport à ceux de 1978. Les dépenses portent sur de nombreux équipements, des immeubles et des acquisitions de terrain. Cette année,

nous avons examiné 11 projets dont les dépenses prévues s'élevaient à 1,3 milliard de dollars. Nous les avons choisis sur la base du coût budgété total et parce qu'ils étaient représentatifs des programmes en cours au stade de la planification ou de la mise en application, qui pouvaient bénéficier de notre étude.

Étendue de la vérification

14.6 Nous avons examiné chaque projet en nous servant de la méthode et des critères qu'a mis au point le Bureau du vérificateur général du Canada avec l'accord des ministères concernés. Chaque projet a été évalué depuis le stade où le ministère avait déterminé les besoins d'équipement ou de construction jusqu'au stade de l'avancement du projet au moment de la vérification.

14.7 Nous nous sommes spécialement attardés sur les méthodes d'élaboration et de gestion des projets d'immobilisations en usage dans les ministères. Nous avons tenté de déterminer le lien entre les projets et les plans des ministères en nous référant plus particulièrement aux stratégies permettant d'atteindre les objectifs du programme.

14.8 Nous avons examiné les systèmes de gestion des projets en usage pour s'assurer qu'ils étaient conformes aux règlements existants et pour évaluer dans quelle mesure ils répondaient aux critères.

14.9 Nous avons également examiné les contrats pour chaque projet afin de voir si les ministères et organismes de services (notamment le ministère des Approvisionnements et Services, et le ministère des Travaux publics) avaient suivi les directives du Conseil du Trésor et du ministère en matière d'accords contractuels.

14.10 Selon l'état d'avancement des projets, nous avons étudié la phase de prise de possession, étape où l'équipement ou la construction est remis à la Couronne, afin d'examiner si le ministère avait bien reçu l'équipement ou le bâtiment tel que prévu au contrat.

Constatations des vérificateurs

14.11 **Planification.** En général, pour les projets que nous avons examinés, l'étape de planification était extrêmement longue, durant parfois de 10 à 15 ans. Les retards entre la conception initiale du projet et sa mise en oeuvre (par exemple, les projets commencés en 1969 et qui, réunis en 1981, ont formé le Projet de modernisation des radars (PMRA) de Transports Canada et la construction du Complexe Guy Favreau par les Travaux publics) ont inévitablement abouti à une augmentation de la taille et des coûts des projets.

14.12 **Définition des besoins.** Dans plusieurs projets, les besoins n'ont pas été bien définis. Dans le cas du Complexe Guy Favreau à Montréal par exemple, on avait établi le besoin de locaux mais sans préciser quelque exigence.

14.13 Définition des projets. En général, les projets prenaient de l'ampleur au fur et à mesure qu'ils devenaient plus précis. Dans le cas du Projet de modernisation des radars (PMRA) de Transports Canada, cette expansion par regroupement de projets connexes s'est traduite par un coût d'investissement qui est passé de 46 millions de dollars en 1978, à 811 millions de dollars en 1985. Une partie seulement de cette augmentation est attribuable à des améliorations techniques et à l'inflation, tandis que la plus grande partie s'explique par l'installation d'équipements supplémentaires qui n'étaient pas entièrement justifiés.

14.14 Analyse des options. On n'a pas examiné à fond toutes les options pour chaque projet. On n'a pas envisagé une construction par la Couronne plutôt qu'un bail avec option d'achat (crédit-bail) et des équipements réduits pour satisfaire aux exigences minimales du ministère. Ainsi, les décideurs ne disposaient pas de toutes les options possibles pour chacun des projets.

14.15 La conception. Les ministères ont bien géré les contrats pour la conception préliminaire et détaillée. Le seul problème relevé dans ce domaine a été celui du choix des consultants qui parfois, sans autorisation formelle, a dû être ratifié par le Conseil du Trésor après coup.

14.16 L'approvisionnement. Les ministères ont en général bien géré les activités d'approvisionnement.

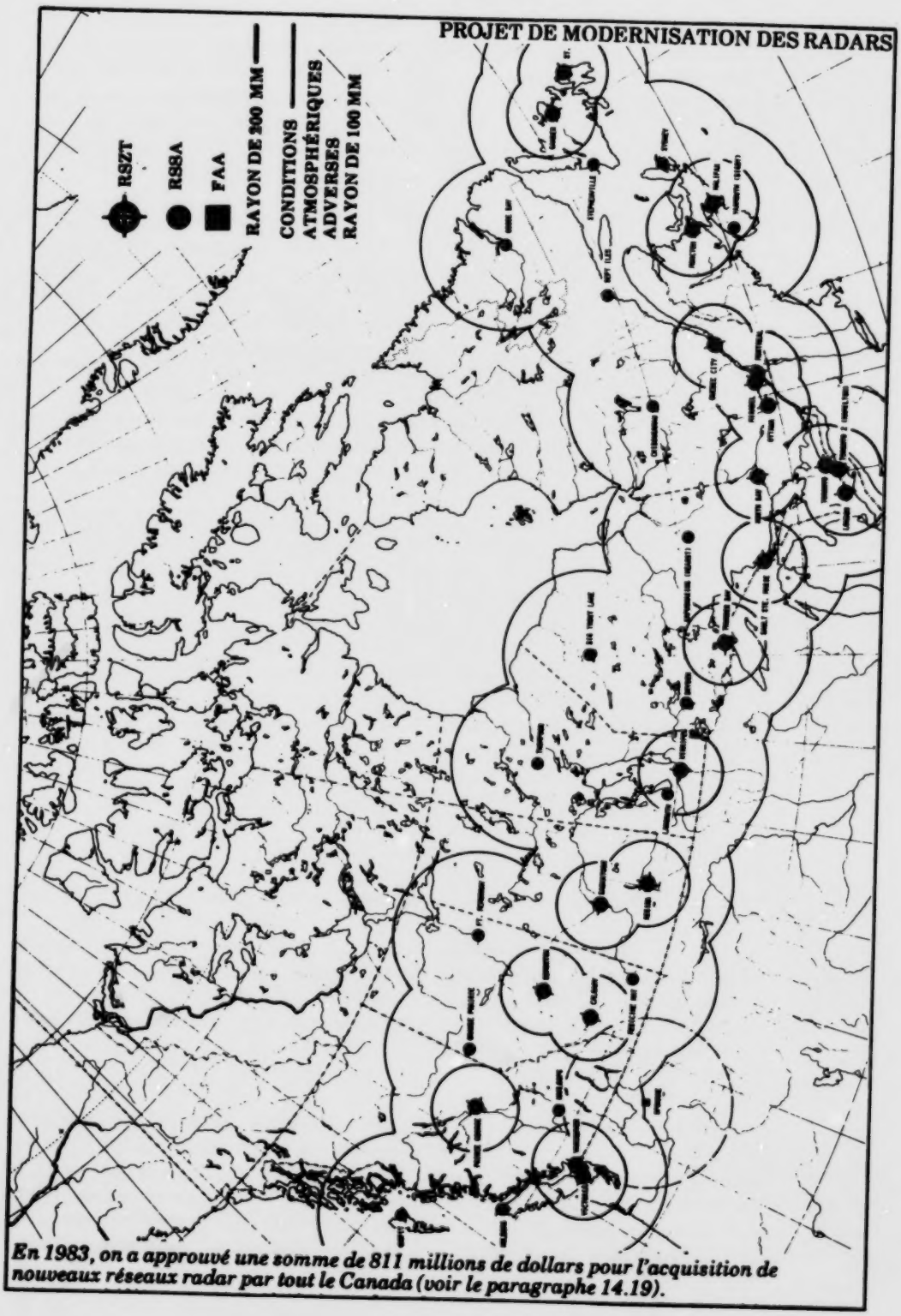
14.17 Les rapports au Parlement. Les coûts du crédit-bail du Complexe Guy Favreau ont été cumulés avec ceux d'autres baux de sorte qu'il n'a pas été facile d'établir le coût total du projet. Cette méthode, bien qu'elle soit conforme à la politique du gouvernement en matière de rapports alors en vigueur, n'a pas permis de connaître le coût total du projet.

14.18 Voici l'étude de quelques cas qui illustrent bien nos constatations.

Étude de cas nº 1 - Le Projet de modernisation des radars (PMRA)

14.19 En juin 1983, le Conseil du Trésor approuvait une dépense de 811 millions de dollars pour l'acquisition et l'installation de 24 nouvelles stations radar de zone terminale et de 17 nouvelles stations radar secondaires autonomes, ainsi que de l'équipement nécessaire à la modernisation des radars existants et des méthodes de contrôle de la circulation aérienne au Canada.

14.20 Le contrôle de la circulation aérienne au Canada. La circulation aérienne selon les règles de vol aux instruments, à proximité des aéroports et une fois l'avion en route, dépend de règles à suivre et du contrôle par radar. Avant l'invention du radar, toute la circulation aérienne était régie par des règles à suivre. Depuis, on utilise à la fois les radars et les règles à suivre, mais des radars ne sont installés que dans les zones de forte circulation aérienne, lorsque les avantages de cet équipement onéreux justifient les coûts d'installation et de fonctionnement.



En 1983, on a approuvé une somme de 811 millions de dollars pour l'acquisition de nouveaux réseaux radar par tout le Canada (voir le paragraphe 14.19).

14.21 Dans les deux types de contrôle de la circulation aérienne, on laisse une zone tampon de sécurité autour des appareils en vol au moyen d'autorisations de continuer ou de changer d'altitude. Sans radar, le contrôleur ne peut pas voir l'avion et doit se fier aux indications du pilote pour connaître son altitude ou sa position par rapport à une aide à la navigation placée au sol. La méthode, relativement compliquée, limite le nombre d'appareils qui peuvent être pris en charge dans un espace donné, pour un niveau de sécurité donné, pendant un laps de temps donné. Avec un système radar, le contrôleur voit l'écho de l'avion et peut par conséquent assurer le même niveau de sécurité dans une zone tampon de sécurité plus réduite. Ainsi, dans les zones encombrées, la circulation aérienne sera bien plus fluide.

14.22 En général, le passage du contrôle par instructions au contrôle par radar dans un aéroport ne devient rentable que si le nombre de vols aux instruments (sans aide visuelle au sol ou par rapport aux autres avions) atteint un certain seuil. Le nombre de jours par an pendant lesquels les conditions météorologiques sont si mauvaises qu'elles nécessitent le vol aux instruments au lieu du vol à vue constitue également un facteur. C'est pourquoi il est beaucoup plus facile de justifier le besoin d'un contrôle par radar (plus onéreux) dans les aéroports où les vols aux instruments sont nombreux. Les avantages excèdent largement les coûts quelles que soient les conditions météorologiques. Toutefois, dans les aéroports où les vols aux instruments sont rares ou de fréquence moyenne, la circulation aérienne et les conditions météorologiques sont telles que le contrôle de la circulation par instructions est souvent plus rentable, quel que soit le niveau de sécurité recherché.

14.23 **Historique du Projet de modernisation des radars (PMRA).** Les radars de contrôle de la circulation aérienne se classent en deux catégories : les radars de zone terminale pour le contrôle des arrivées et des départs des avions; les radars de surveillance secondaires ou radars de surveillance secondaires autonomes pour le contrôle en route des vols à la vitesse de croisière d'un point à l'autre. Les renseignements provenant des radars de zone terminale peuvent servir aux deux autres réseaux de radars en route. Notre vérification a porté essentiellement sur les radars de surveillance des zones terminales de certains aéroports.

14.24 Entre 1958 et 1961, était mis en place l'équipement radar de base de la circulation aérienne au Canada. Entre 1961 et 1983, le réseau s'est amélioré grâce à l'ajout de radars de surveillance secondaires, de quelques nouveaux radars de zone terminale et d'un système de traitement et d'affichage des données appelés JETS (relais de visualisation des phases en route et terminale). Au cours de cette période, on a apporté plus de 100 modifications aux radars d'origine pour maintenir ou accroître la capacité de fonctionnement du réseau. Lorsque le Conseil du Trésor s'est vu proposer le Projet de modernisation des radars en 1981, les besoins de renouvellement de l'équipement étaient manifestes depuis longtemps. De plus, le programme proposé prévoyait une vaste expansion du réseau déjà en place.

14.25 **Méthode de vérification.** Nous nous sommes attardés sur la phase de planification du projet PMRA et sur le fait que Transports Canada a justifié le projet par une analyse avantages-coûts. Transports Canada s'est fondé sur la règle qui suit : si les avantages escomptés ne sont pas au moins équivalents aux coûts pendant la durée de service, le projet n'est pas rentable. Nous avons examiné les analyses avantages-coûts pour un certain

nombre d'emplacements afin de déterminer s'ils répondaient bien à ce critère et si les hypothèses avaient été raisonnables.

14.26 Définition des besoins. En 1969, ce sont des spécialistes du contrôle de la circulation aérienne et des télécommunications de Transports Canada qui ont défini les besoins de remplacement des radars anciens. Ces derniers ont élaboré une série de projets de remplacement portant sur plus d'une décennie, projets qui ont été intégrés au PMRA en 1981. L'estimation de ces coûts par les ministères est passée de 46 millions de dollars en 1978, à 579 millions de dollars (dollars constants) en 1983, soit 811 millions en dollars courants (voir la pièce 14.1). De cette augmentation, 232 millions de dollars peuvent être attribués à l'inflation. De 1978 à 1983, le projet a survécu grâce à de nombreux changements, mais il n'y avait eu aucun recensement des besoins au cours de cette période d'élaboration et donc aucun moyen d'évaluer la justification des installations retenues. Normalement les directions de Transports Canada responsables des besoins aux usagers des services aéronautiques auraient dû étudier ces besoins. Cette première étape de la planification de la durée utile des installations aurait dû fournir l'information nécessaire pour déterminer le nombre et le type de radars requis pour les opérations et la sécurité.

14.27 Analyse des options. Nous avons examiné les options étudiées par Transports Canada pour vérifier si le ministère avait bien passé en revue toutes les principales options techniques du projet PMRA. À notre avis, le ministère avait bien examiné une vaste gamme de solutions techniques avant d'en arriver à une décision finale.

14.28 Définition du projet. Transports Canada n'a pas adopté les techniques de gestion reconnues liées à la durée de service de l'équipement. On a abordé le projet PMRA à l'envers. Le ministère a mis au point les exigences techniques et les plans du réseau et les a fait approuver par le Conseil du Trésor avant même d'effectuer une analyse des besoins de fonctionnement. Cette analyse doit contenir les justifications économiques relatives à la taille et à la complexité du projet ainsi qu'à l'implantation des divers éléments. Conclusion de ce travail à rebours : l'analyse a servi à justifier le nombre de radars déjà demandés plutôt qu'à déterminer les besoins minimaux en radars neufs.

14.29 Une fois établis les besoins de fonctionnement, Transports Canada a justifié le projet en comparant la valeur en dollars des avantages prévus avec le coût de chaque installation radar de station terminale pour déterminer les aéroports à équiper et leur nombre. Toutefois, la version finale du document n'a pu être disponible avant août 1983, deux ans après l'approbation de principe du projet, et deux mois après l'approbation par le Conseil du Trésor de la présentation finale du ministère.

14.30 La gestion du projet. Dès la création du bureau du projet à la suite de l'approbation, le programme PMRA a été bien géré. Le contrat qu'ont établi le bureau du projet et le ministère des Approvisionnements et Services était complet et les retombées industrielles ont été relativement substantielles pour l'industrie canadienne.

14.31 Analyse avantages-coûts. Dans son analyse avantages-coûts, Transports Canada a surestimé les avantages économiques du projet PMRA. Le fait de ne pas adopter des

Pièce 14.1

VARIATION DU COÛT DU PROJET DE MODERNISATION DES RADARS ENTRE 1978 ET 1984
(en millions de dollars)

	Variations avant l'ouverture du bureau du projet PMRA			Variations après l'ouverture du bureau du projet PMRA		
	1978*	1980*	1981*	1982*	1983*	1984
Emplacements de radars	35 $	88 $	163 $	310 $	384 $	494 $
Appareils de signalisation	5	11	24	66	111	147
Soutien logistique	2	2	3	5	22	34
Pièces de rechange	-	4	5	10	5	7
Honoraires du MAS (7)	-	-	3	5	7	12
Éventualités	4	8	15	29	50	117
Total	46 $	113 $	213 $	425 $	579 $	811 $
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

(1) Document d'approbation du projet - nouveaux équipements électroniques et autres modifications.
(2) Nouvelles antennes du réseau de surveillance en zone terminale et changements apportés aux radars de surveillance secondaires.
(3) Exigences techniques révisées.
(4) JETS remplace les emplacements du MDN - modifications des exigences techniques.
(5) Caractéristiques techniques mieux définies.
(6) Augmentation attribuable à l'inflation seulement.
(7) Recouvrement des coûts de services par le MAS.

*en dollars constants

Source : Dossiers de Transports Canada.

techniques de gestion portant sur la durée entière de service de l'équipement et de ne pas fournir une valeur précise des besoins de fonctionnement et du niveau du service requis avant l'analyse technique explique cette surestimation.

14.32 La surestimation des avantages s'est produite surtout dans le cas des aéroports où les avantages prévus dépassaient de peu les coûts de la durée de service de l'équipement, et notamment lorsque ces avantages étaient fondés sur des prévisions optimistes du volume de la circulation aérienne aux instruments. À ces emplacements, une réduction même limitée des avantages modifiait le rapport avantages-coûts au point que la mise en place d'équipements ne pouvait se justifier. Par exemple, une diminution de 1 p. 100 du taux de croissance de la circulation aérienne prévue produisait une diminution de 10 p. 100 des avantages.

14.33 À notre avis, au moins 3 des 24 emplacements radar de surveillance en zone terminale n'auraient pas dû être retenus selon les critères de Transports Canada. Si les analyses avantages-coûts du ministère avaient été fondées sur des données et des variables correctes, ces trois aéroports (à un coût moyen de 13,2 millions de dollars chacun) n'auraient pas été inclus dans le projet initial. Il en résulte que l'estimation du projet aurait été inférieure de 39,6 millions de dollars.

14.34 Au lieu d'établir un ordre de priorité pour les projets ministériels, Transports Canada a classé les différents éléments d'un projet (emplacements des radars) en s'appuyant

sur une analyse avantages-coûts pour chaque élément, ce qui tend finalement à justifier la dimension du projet au niveau souhaité. En outre, le ministère n'a pas indiqué au Conseil du Trésor à quel point les résultats de ces études étaient sensibles à la moindre variation des prévisions. On a donc eu tendance à surestimer les prévisions de circulation aérienne afin de justifier le projet proposé, même si pendant ce temps le trafic diminuait de façon marquée.

14.35 Transports Canada devrait revoir son approche de l'analyse avantages-coûts afin qu'elle serve de fondement à l'établissement d'un ordre de priorités pour ses projets concurrents. Tous les risques et limites de l'analyse devraient être clairement indiqués dans les documents du projet.

14.36 Transports Canada devrait aussi s'assurer que les besoins de fonctionnement sont bien justifiés avant d'élaborer les exigences techniques et les plans de système.

Étude de cas n° 2 - Le Complexe Guy Favreau à Montréal (Québec)

14.37 Introduction. Le Complexe Guy Favreau, au centre-ville de Montréal, est un projet d'envergure entrepris par Travaux publics Canada. L'idée du projet remonte à 1966. Au cours des 12 années qui ont suivi, le type de projet, ses caractéristiques, ses dimensions et son coût ont varié considérablement par rapport à ce qui avait été prévu. La construction s'est fondée sur les principaux éléments du projet définis en 1978. Ce sont :

- 2 tours à bureaux pour loger 28 organismes et ministères fédéraux, soit 3 000 fonctionnaires;
- 4 immeubles d'habitation de 316 logements;
- 3 édifices à caractère historique;
- un soubassement (base sur laquelle est contruit le Complexe) avec un centre d'information gouvernemental, des lieux publics, des commerces de détail, des aires de stationnement et un tunnel qui le relie au Complexe Desjardins.

14.38 Nous avons découvert des lacunes dans la planification et les rapports présentés au Parlement. En premier lieu, le projet portait sur une tour à bureaux de 93 000 mètres carrés, au coût de 38,5 millions de dollars; le projet a ensuite été porté à 250 000 mètres carrés pour un coût de 200 millions de dollars. Finalement, le projet est devenu un complexe de bureaux, de logements et d'édifices historiques, d'un coût de 190 millions de dollars.

14.39 Étendue de la vérification. Nous avons passé en revue la nécessité, la définition et la gestion du projet ainsi que les options envisagées. Nous avons également examiné les méthodes d'établissement des rapports et de calcul des coûts réels et prévus.

14.40 Données de base. En 1966, le ministère des Travaux publics (TPC) signalait le manque d'espace dans les immeubles fédéraux à Montréal. De plus, le ministère précisait que la location de bureaux était très onéreuse, ce qui rendait les besoins d'agrandissement et de

Complexe Guy Favreau : on aperçoit au premier plan les tours à bureaux, à droite les logements et en arrière-plan, les édifices historiques (voir les paragraphes 14.37 à 14.62).

regroupement difficiles du point de vue économique. La même année, on approuvait en principe le regroupement des fonctionnaires fédéraux au centre-ville de Montréal dans un seul complexe à bureaux.

14.41 À la suite de l'approbation de principe, la planification d'ensemble de ce projet a été entravée par la succession des divers gouvernements, ministres, et cadres supérieurs. Ces changements ont entraîné une modification des politiques de crédit-bail, du taux de décentralisation et de croissance de la fonction publique, créant une situation instable au stade de l'élaboration des plans. De plus, une évolution du marché immobilier, notamment en faveur d'un plus grand nombre de bureaux à louer au centre-ville de Montréal, a eu un effet négatif sur les plans du ministère.

14.42 Jusqu'en 1972, TPC a négocié avec une coopérative qui envisageait un projet commun de développement. Le projet visait la construction d'un complexe commercial et à bureaux dans Montréal. Les négociations ont été rompues en raison de mésententes sur le partage des coûts et la prise de décisions et surtout lorsque TPC a décidé qu'il fallait plus d'espace que prévu dans ce projet. Au cours des quatre années suivantes, le personnel de TPC a continué à étudier les besoins en espace. Des consultants ont pendant ce temps travaillé à la conception de l'immeuble.

14.43 En 1976, le concept d'origine, fondé sur les besoins en espace d'alors, avait changé. En effet, la demande d'immeubles à bureaux avait baissé à Montréal et les gens du quartier étaient opposés au regroupement des fonctionnaires fédéraux ainsi qu'à la trop grande concentration de personnes qu'entraînerait une telle conception. Il fallait - c'était là le besoin le plus important - assurer une présence fédérale forte à Montréal. Par la suite, cette préoccupation est demeurée au centre du projet.

14.44 La construction a commencé par le soubassement en 1978, puis s'est arrêtée en 1979 et a finalement repris en 1980. En septembre 1983, les employés du gouvernement ont commencé à occuper les tours à bureaux au fur et à mesure que les étages étaient aménagés. L'occupation complète est prévue pour 1986.

14.45 **Définition des besoins et des exigences.** Au cours de la phase de planification, TPC n'a pas mis en place des méthodes qui auraient permis de définir clairement les besoins liés à ce projet. Pas plus qu'il n'a établi des critères pour établir la taille des services à regrouper. Le ministère a effectué plusieurs études pour analyser les besoins en bureaux. Toutefois, celles-ci n'indiquent pas la raison du non-renouvellement de certains baux ou du non-remplacement de certains immeubles en regard de l'ensemble du besoin. Par exemple, en 1978 le ministère cite l'immeuble du 715 de la rue Peel, à Montréal, comme pouvant fournir les bureaux supplémentaires requis.

14.46 En 1976, lorsque l'objectif d'une présence fédérale forte à Montréal est devenu prioritaire, il n'y avait toujours pas de définition précise des besoins en la matière. Les besoins en espace ont donc fluctué considérablement au cours de la période de planification. La pièce 14.2 illustre ces changements.

14.47 La décision d'inclure ou non des logements a été un facteur important de la définition des besoins. De 1978 à 1981, la Société canadienne d'hypothèques et de logement a, logiquement, conseillé de ne pas les inclure. En 1978 et 1979, des études de TPC ainsi qu'une révision en 1980, concluaient que le ministère devrait remplacer les logements par des aires de bureaux. Nous n'avons pas trouvé d'étude ou d'analyse favorable à l'inclusion des logements dans le projet. Le ministère nous a finalement informés que la décision d'inclure des logements faisait suite à une directive de l'extérieur. Le ministère a donc loué l'espace situé au-dessus du soubassement pour y aménager quatre immeubles à logements et ce, pour une valeur nominale d'un dollar chacun.

14.48 Au cours de la période où la question des logements était à l'étude, TPC a également examiné la possiblité d'utiliser l'immeuble du 715, rue Peel pour combler le besoin original, soit procurer l'espace supplémentaire nécessaire au regroupement des employés du gouvernement à Montréal. Rien n'indiquait que cette option eût modifié la dimension du Complexe Guy Favreau.

14.49 **Analyse des options.** En 1979, le ministère a engagé des consultants pour préparer une analyse avantages-coûts. Ils ont présenté 15 options parmi lesquelles :

> L'option la plus économique, selon les consultants, consistait à annuler les plans du Complexe Guy Favreau, à vendre l'immeuble du 715, rue Peel et à louer les locaux commerciaux disponibles pour répondre aux besoins présents et futurs. Ils ont calculé que cette option fournirait un surplus de 18,7 millions de dollars, fondé sur une économie annuelle de 2 millions de dollars par rapport au statu quo.

L'option la moins coûteuse prévoyait la construction et la propriété par l'État du Complexe Guy Favreau avec des bureaux suppémentaires au lieu de logements. Cette option exigeait également la vente de l'immeuble du 715, rue Peel. Selon les consultants, il fallait s'attendre à un déficit net de 23 millions de dollars, fondé sur un déficit annuel de 2,5 millions de dollars.

14.50 Le programme d'action qu'à recommandé et choisi TPC pour être mis en application se classait 14e sur la liste de 15 options présentées par les consultants. Il s'agissait de construire le Complexe Guy Favreau, y compris les logements et les tours à bureaux à crédit-bail. Dans l'analyse avantages-coûts de cette solution, les consultants avaient calculé un déficit de 4,6 millions de dollars par an pour un total de 43 millions de dollars. Selon le ministère, la décision de retenir cette option s'appuyait sur des facteurs autres qu'économiques.

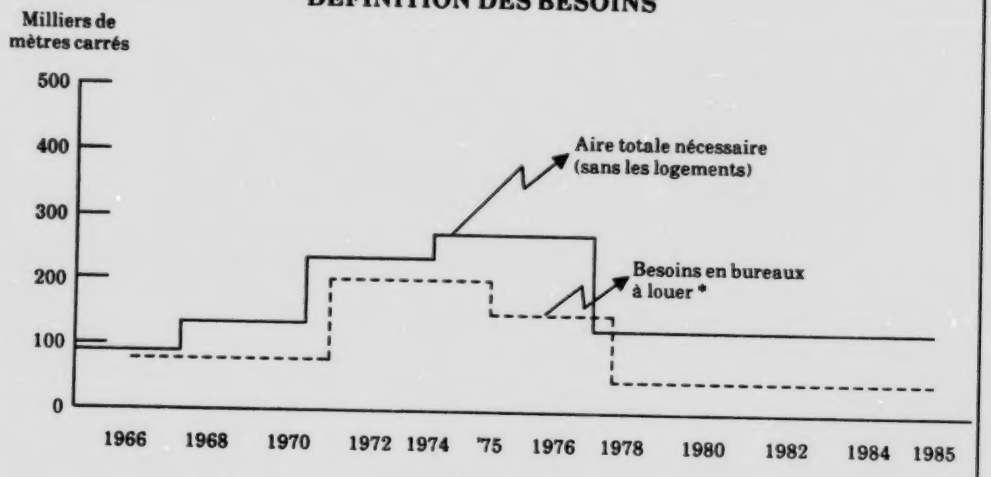
14.51 Le choix des tours à bureaux à crédit-bail n'était pas justifié financièrement selon l'analyse avantages-coûts des consultants. Le Comité de stratégie immobilière de TPC a indiqué, en 1978 et 1979, que la seule raison pouvant justifier l'option de crédit-bail était le manque de liquidités et de fonds ainsi que la réduction des budgets d'investissement de TPC.

14.52 **Définition du projet.** En raison de l'incertitude entourant les besoins en locaux, de la nature du projet (logements ou bureaux) et du mode de financement et de construction (propriété de l'État ou crédit-bail) le ministère eu du mal à définir le projet (caractéristiques, dimensions et calcul des coûts initiaux). Ainsi en 1976, TPC a reçu l'autorisation de passer des marchés avec les architectes et les principaux consultants pour la conception détaillée. Parallèlement, le ministère recommandait le report de la construction jusqu'à une période plus propice pour l'industrie de la construction à Montréal. Malgré cela, on a engagé les consultants en décembre 1976 à raison de 50 000 $ par mois pendant au moins six mois, période d'interruption au cours de laquelle le comité du Cabinet chargé des opérations gouvernementales a réévalué le projet. TPC a soutenu que les consultants avaient été engagés pour participer au réexamen du projet. Au mois d'août 1977, 2,9 millions avaient été dépensés pour l'élaboration de concepts et n'avaient produit aucun avantage, sinon très peu, pour TPC à cause des changements majeurs des besoins en locaux. En 1984, le ministère a apporté des modifications à ses méthodes contractuelles pour l'engagement de consultants.

14.53 **Les contrats de conception.** En décembre 1971, TPC a commencé la sélection des consultants. En octobre 1973, le Conseil du Trésor a autorisé TPC à conclure un contrat avec des architectes et des ingénieurs-conseils afin de mettre au point la conception du projet. Les consultants ont commencé les études de conception détaillée avant que le Conseil du Trésor n'ait approuvé les contrats. En 1972, le ministère évaluait la conception à 900 000 $. En novembre 1974, ce coût passa à 1,68 million de dollars, puis à 2,24 millions en 1975. Ces augmentations qui, au total, ont atteint 2,9 millions, sont le fruit de changements apportés à la définition du projet, à l'étude des besoins, au financement et à d'autres révisions du concept d'origine.

Pièce 14.2

COMPLEXE GUY FAVREAU
DÉFINITION DES BESOINS

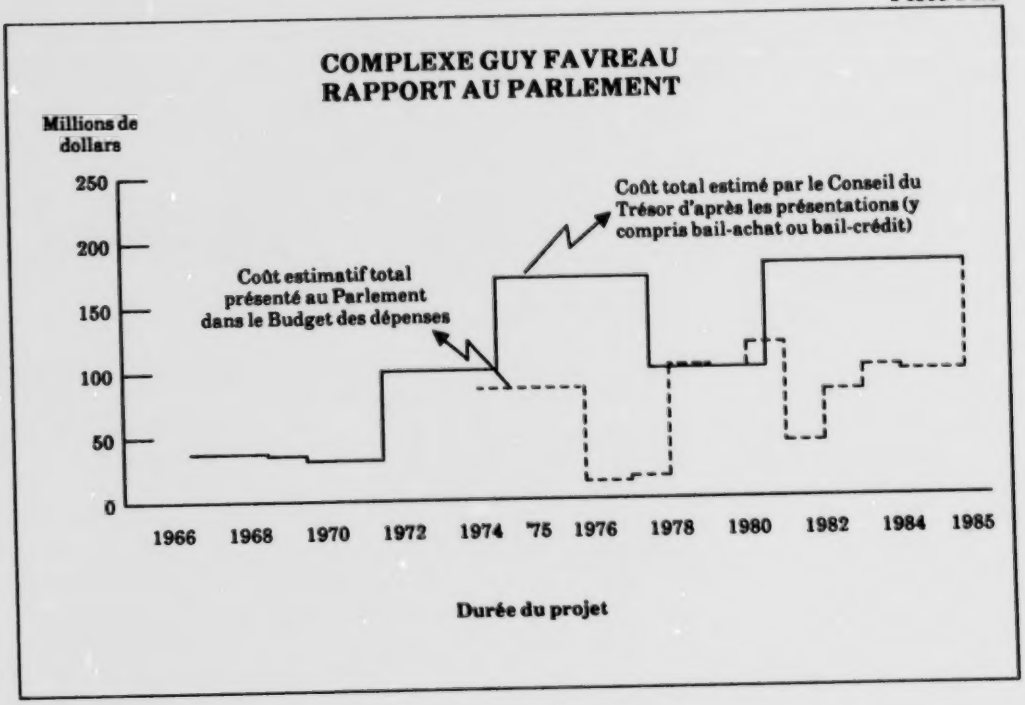


* Les besoins en 1978 visaient le remplacement de 92 000 mètres carrés d'espace à bureaux loués. Environ 40 p. 100 de l'espace devait être fourni par le 715, rue Peel et 60 p. 100 par le Complexe Guy Favreau.

14.54 Conception détaillée et construction. En 1981, TPC a voulu obtenir l'autorisation finale pour le projet de construction. Il a donc présenté les objectifs détaillés du projet, l'énoncé des travaux, l'échéancier, le budget, l'organisation et les méthodes de contrôle appropriées. Au moment de l'approbation par le Conseil du Trésor, la conception détaillée était presque terminée. Le seul problème majeur non résolu était le bruit élevé lié au système de chauffage, de ventilation et de climatisation, qui dépassait nettement les normes. On avait soulevé ce problème avant même que l'entrepreneur commence l'installation. Pour répondre aux normes prescrites, on a apporté certaines modifications à la maquette, mais elles n'ont pas été intégrées à l'installation elle-même, avant que le bâtiment ne soit occupé.

14.55 Rapport au Parlement. Les sommes prévues au Budget des dépenses pour le coût total du projet prêtaient à confusion car elles étaient souvent bien inférieures aux coûts prévus par le ministère et moins élevées que les montants approuvés par le Conseil du Trésor. Par exemple, en 1975-1976, 1976-1977 et 1977-1978, le budget prévoyait des coûts de projet de 13 millions, 13 millions et 17 millions respectivement. De plus, le budget indiquait que ces coûts correspondaient à l'étude de faisabilité, à la conception préliminaire et à l'acquisition du terrain. Au cours de la même période, des documents internes et d'approbation du Conseil du Trésor indiquaient un coût estimatif total de plus de 200 millions de dollars pour le projet. En 1981-1982, le budget indiquait un coût de 44 millions de dollars pour le projet, alors que le document d'approbation du Conseil du Trésor de 1978 indiquait un coût de 100 millions de dollars. La pièce 14.3 illustre bien cette situation.

Pièce 14.3



14.56 Le paiement annuel d'environ 11 millions de dollars pour les trente-cinq prochaines années aux termes d'un accord de crédit-bail est un élément du coût du projet. Cet élément n'a été divulgué pour la première fois au Parlement qu'en 1985. Le rapport présenté au Parlement dans ce cas était cependant conforme à la politique du gouvernement en vigueur à l'époque.

14.57 **Sommaire des coûts.** Voici les coûts totaux du Complexe Guy Favreau :

	(Budget des dépenses - 1986) (en millions de dollars)
Coût des immobilisations	102,2 $
Valeur actualisée des paiements aux termes du crédit-bail	87,9
Total	190,1 $

14.58 Le coût total ne comprend pas les 27 millions de dollars requis pour la rénovation de l'immeuble du 715, rue Peel, en vue de fournir les bureaux supplémentaires. Cette dépense n'aurait pas été nécessaire si on avait remplacé les logements du Complexe Guy Favreau par des bureaux conformément à l'objectif de regroupement prévu au début.

14.59 Actuellement, les immeubles fédéraux et les immeubles loués au centre-ville de Montréal totalisent environ 210 000 mètres carrés, dont 55 000 mètres carrés au Complexe Guy Favreau et 40 000 mètres carrés au 715, rue Peel. Le Complexe Guy Favreau ne fournit que 25 p. 100 des locaux nécessaires pour répondre à l'objectif de regroupement prévu au départ.

14.60 Le ministère a fait la liste d'un certain nombre de coûts afin d'établir les loyers des clients et de comparer les résultats de son étude de faisabilité avec celle d'autres projets semblables. Ces coûts qui s'élèvent à 10 millions de dollars ont été dans une large mesure non productifs :

	(Millions de dollars)
Contrats avec des consultants avant août 1977	2,9 $
Coûts des réparations et de l'inspection sur place à la suite de l'interruption du travail de 1980	0,3
Coûts des logements imputables à la SCHL et coûts additionnels de la modification du projet	4,5
Sous-utilisation des lieux	2,3
Total	10,0 $

14.61 Nous estimons à 8 millions de dollars la valeur actuelle du total d'intérêts excédentaires sur 35 ans. Ceci représente le taux d'intérêt du crédit-bail comparé au taux de rendement moyen des obligations négociables du gouvernement du Canada.

14.62 **Modifications apportées par le ministère.** Depuis la construction du Complexe Guy Favreau, le ministère a apporté des modifications aux méthodes de gestion de projet, y compris la mise au point du système de réalisation des projets et du système d'analyse des placements immobiliers. Nous avons l'intention dans les vérifications futures d'évaluer l'impact de ces améliorations.

Étude de cas nº 3. Le ministère des Pêches et des Océans - Acquisition de navires

14.63 **Introduction.** Les activités du ministère des Pêches et des Océans (MPO) comprennent la gestion des pêches, la recherche, l'hydrographie et l'océanographie. Le MPO dispose d'une flotte de navires allant des petites embarcations aux navires de haute mer. Cette flotte se divise en trois groupes qui se consacrent respectivement à la recherche sur les pêches, à la gestion des pêches et aux sciences et levés océaniques. L'objectif est de fournir des navires qui peuvent effectuer diverses tâches.

14.64 **Importance de la flotte du MPO.** L'importance de la flotte et les valeurs de remplacement des navires sont les suivantes :

	Nombre de navires	Valeur (en millions de dollars)
Gestion des pêches	103	235 $
Recherche sur les pêches	19	95
Hydrographie/océanographie	120	345
Total	242	675 $

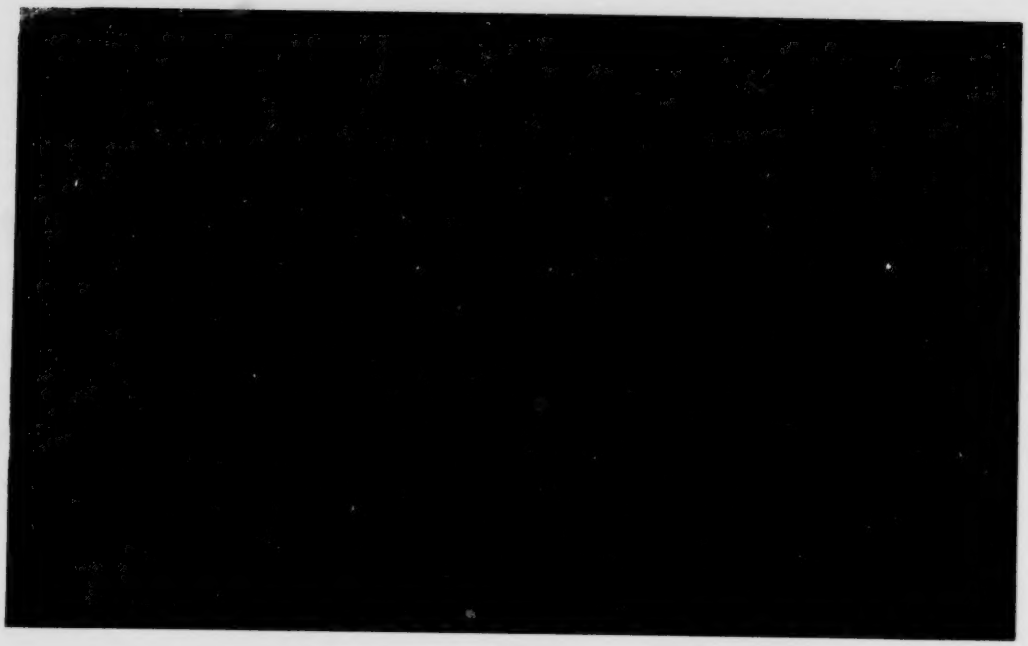
(Nota : Plusieurs centaines de petits bateaux de moins de 6 mètres de longueur ne sont pas compris dans ces statistiques.)

14.65 Étendue de la vérification. Nous avons examiné les activités du MPO concernant l'acquisition des principaux navires. Ces activités comprenaient le remplacement de navires lorsqu'ils atteignaient la fin de leur durée de service du point de vue économique. Nous avons également examiné les méthodes de gestion des projets pour s'assurer qu'elles étaient conformes à celles du Conseil du Trésor et aux pratiques commerciales courantes.

14.66 Définition des besoins. Les programmes d'acquisition des navires pour les quatre activités du ministère des Pêches et Océans figurent dans le Plan stratégique d'acquisition de bateaux, plan qui compte deux parties et s'étend sur plusieurs années. Le plan établit le besoin en termes de jours-navires. Élaboré en 1981, le dernier programme (VASP III) traite de la planification des acquisitions sur six ans (de 1982 à 1988). En mai 1982, le Conseil du Trésor a approuvé comme plan global, la première partie, le VASP A, qui indique en détail le remplacement et les remises en état des navires au milieu de leur durée de service. Il faudra que chaque projet de remplacement ou de remise en état majeure soit approuvé. La seconde partie, le VASP B, qui traite des apports supplémentaires à la flotte, n'a pas été approuvée par le Conseil du Trésor.

14.67 À l'origine, l'affectation des fonds, par année, a été un trait principal du programme VASP avec la réserve que, une fois approuvé, le financement prévu d'un projet particulier puisse être modifié pour composer avec la réalité d'un programme de construction pluriannuel. Cette caractéristique s'avère essentielle pour tenir compte des contingences dans l'industrie de la construction navale où des retards de livraison des équipements peuvent repousser la date de livraison finale d'un navire ainsi que le paiement d'acomptes. La réserve a été abrogée en juillet 1985.

14.68 Conclusions. La justification des besoins en termes de navires-jours est insatisfaisante pour certains aspects du programme. Par exemple, les navires de patrouille sont justifiées par une étude non étayée par l'expérience concrète. Sciences et levés océaniques (SLO), lors de la préparation de VASP III, n'a pas effectué d'évaluation globale des besoins en navires-jours qui découlent des priorités de programme et de son mandat. Au lieu de cela, il a justifié chaque commande de navires supplémentaires. Pour la région de l'Atlantique par exemple, on a justifié l'acquisition d'un nouveau navire polyvalent sur



Le navire hydrographique "John P. Tully" acquis par le ministère des Pêches et des Océans (voir le paragraphe 14.72).

l'hypothèse de l'augmentation possible du nombre de scientifiques à l'Institut océanographique de Bedford. Dans la région du Pacifique, SLO n'a pas entièrement justifié les besoins en navires conformément au programme VASP III.

14.69 Le ministère reconnaît ces problèmes et nous a annoncé qu'en prévision du nouveau plan d'acquisition (VASP IV), il apporte des améliorations à la planification du programme et à la justification des niveaux de service en mer.

14.70 **Pour justifier l'acquisition de nouveaux navires, le ministère des Pêches et des Océans devrait s'appuyer sur les besoins annuels en navires-jours fondés sur des niveaux de service établis à partir des politiques et des priorités en matière de programmes.**

14.71 **Analyse des options.** Pour l'élaboration du VASP, le ministère avait analysé diverses solutions, telles des patrouilles d'hélicoptères, avant de décider de construire des navires correspondant aux besoins. Il s'agit là d'une méthode très sensée.

14.72 **Le processus d'acquisition.** Nous avons examiné l'acquisition de deux des plus récents et importants navires en construction, le navire hydrographique *John P. Tully* et le navire de patrouille *Leonard J. Cowley*.

14.73 Le processus d'acquisition qu'a adopté le ministère pour remplacer les navires est conforme aux méthodes établies par le Conseil du Trésor pour les projets d'immobilisations. Nous avons constaté que la procédure suivie pour l'établissement des besoins, la conception, la rédaction du cahier des charges et la passation des contrats est complète et judicieuse.

Les publications gratuites

Données de base

14.74 En 1984-1985, l'information, selon la définition qu'en donne le Budget des dépenses, a coûté au gouvernement fédéral plus de 350 millions de dollars, dont une part importante a été consacrée à l'édition. Les ministères fédéraux publient de l'information à l'intention du public en général et de certains groupes en particulier, soit parce que la loi les y oblige, ou parce qu'ils croient cette information nécessaire.

14.75 Les publications du gouvernement, par exemple les livres, revues, brochures et documents à feuilles mobiles, sont gratuites ou destinées à la vente. Les publications gratuites sont celles que l'on offre sans frais au public. Ces publications gratuites, ainsi que les politiques et procédures administratives qui les régissent, ont fait l'objet de la présente vérification.

14.76 Les publications gratuites sont produites, distribuées et offertes en vertu des politiques administratives du Conseil du Trésor et des ministères. La politique et les procédures administratives du gouvernement en matière d'édition pour ce qui est des publications destinées à la vente et des publications gratuites sont exposées dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor et sont en vigueur depuis 1977.

14.77 Le Conseil du Trésor est chargé d'interpréter la politique en matière d'édition, de surveiller sa mise en application, d'évaluer son efficacité et de maintenir son caractère pertinent.

14.78 Le Centre d'édition du ministère des Appprovisionnements et Services (MAS) est chargé de superviser et de coordonner les activités d'édition du gouvernement. Entre autres, il doit déterminer, après avoir consulté les ministères, la catégorie de toutes les publications prévues, c'est-à-dire si elles sont gratuites ou destinées à la vente.

14.79 Les ministères sont censés mettre en oeuvre tous les aspects de la politique administrative en matière d'édition par l'entremise d'un agent des publications ministérielles.

14.80 Il ne faut pas confondre "édition" et "impression". L'impression constitue une étape de l'édition, un processus complexe qui aboutit à un produit fini. Elle comporte quatre étapes fondamentales - déterminer le besoin d'une publication et en estimer les coûts; planifier la production et préparer un manuscrit; imprimer; et distribuer.

14.81 La première étape, c'est-à-dire la détermination d'un besoin d'information pour un auditoire cible, est d'une importance critique. C'est alors qu'un ministère décide que, s'il veut faire progresser un programme, il doit fournir au public cible de l'information sous forme d'imprimés, plutôt qu'au moyen d'autres modes de communication. La décision de publier l'information engage le ministère à assumer tous les coûts qui découlent des étapes subséquentes du processus.

14.82 Les coûts qui se rapportent à la seconde étape comprennent les heures que le personnel consacre à la conception, à la rédaction, à la traduction, à la révision et à la préparation en vue de l'impression. La troisième étape comprend les coûts d'impression et de reliure. Il y a également tous les coûts associés à la distribution (expédition, mise à la poste, entreposage, entretien des stocks), y compris la liquidation des exemplaires inutilisés ou périmés.

Étendue de la vérification

14.83 Nous avons relevé les dix ministères qui, en 1984-1985, ont le plus dépensé au chapitre de l'"information", selon la définition qu'en donne le Budget des dépenses; nous en avons choisi quatre aux fins de la vérification: Énergie, Mines et Ressources, Pêches et Océans, Expansion industrielle régionale, et Santé nationale et Bien-être social. Nous avons examiné la façon dont sont appliquées les politiques et les procédures administratives du Conseil du Trésor, du MAS et des ministères relativement aux publications gratuites, ainsi que la mesure dans laquelle on dépensait en tenant dûment compte de l'efficience et de l'économie.

14.84 Notre vérification a porté sur toutes les étapes de l'édition et sur les systèmes financiers existants qui normalement devraient faire connaître les coûts qu'entraînerait une décision de publier.

Les politiques et procédures du Conseil du Trésor et du MAS

14.85 Nous avons constaté ce qui suit : la politique en matière d'édition consacre peu d'attention aux publications gratuites, bien qu'il semble que les ministères les préfèrent comme méthode de communication. Pour ce qui est du volume et des coûts, ces publications sont au moins aussi importantes que les publications destinées à la vente. De plus, dans la politique administrative, il n'existe pas de critères sur lesquels se fonder pour décider si une publication doit être gratuite ou non.

14.86 La procédure de consultation qui existe entre le Centre d'édition et les ministères pour recommander si les publications doivent être gratuites ou destinées à la vente n'a pas d'heureux résultats.

14.87 À l'exception des coûts d'impression, la politique ne mentionne pas si les autres coûts associés à une publication - préparation du manuscrit, présentation graphique, traduction , distribution et expédition, etc. - doivent être estimés, relevés et signalés.

14.88 Dans une circulaire qu'il publiait en 1984, le Conseil du Trésor demandait que l'on établisse un plan annuel d'édition pour le ministère, plan qui comprendrait des données sur le coût global et sur le nombre de publications projetées et, pour chaque titre, le coût global et unitaire. Nous avons constaté que les éléments du coût global n'étaient pas définis et que, dans les cas où les ministères avaient établi les coûts, il arrivait souvent que ceux-ci se rapportaient uniquement aux coûts d'impression.

14.89 Nous n'avons rien trouvé indiquant que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'acquitte de sa responsabilité de surveiller le système de la production des publications gratuites.

14.90 Selon la politique en matière d'édition, il faut tenir des dossiers exacts et posséder une méthode officielle de liquidation des publications excédentaires destinées à la vente. Il n'en faut pas cependant pour les publications gratuites.

Application de la politique par les ministères

14.91 En général, nous avons constaté, dans les quatre ministères vérifiés, que le principe de l'agent des publications ministérielles ne fonctionne pas de manière efficace. Nous n'avons pu déterminer qui était responsable de la gestion globale des publications et du contrôle de la production des publications gratuites; en outre, nous n'avons pu déterminer ni apprendre auprès de quiconque le nombre total des publications gratuites.

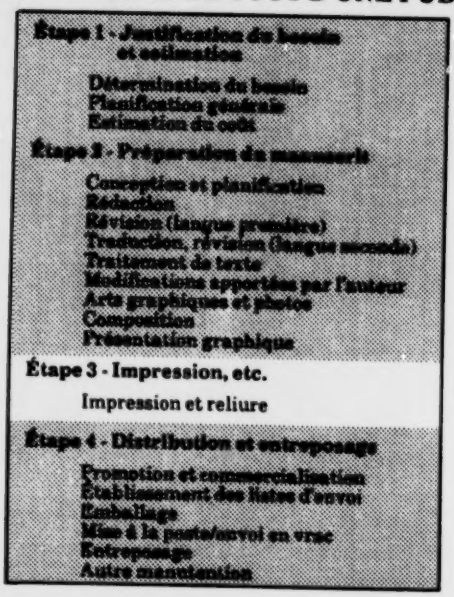
14.92 Dans la plupart des cas, on ne faisait pas de façon courante et systématique une estimation des principaux coûts des publications gratuites avant l'édition et on ne les recueillait pas ensuite pour fins de comparaison. En règle générale, à moins d'obtenir les ressources auprès du secteur privé par voie de contrat, on utilisait le coût de l'impression comme principal élément de coût pour la planification et la budgétisation (voir la pièce 14.4).

14.93 De plus, on a constaté que :

- Le coût total de l'ensemble des publications gratuites ne pouvait être facilement déterminé
- On tenait rarement compte, de façon formelle, des avantages et inconvénients de fournir une publication gratuite.
- Les ministères n'examinaient pas de façon appropriée la façon de justifier le besoin d'une publication gratuite et, en supposant que la publication soit produite, la façon d'estimer les coûts.
- Dans la gestion des publications, on n'accordait pas suffisamment d'attention au rythme auquel s'écoulaient les stocks, ce qui entraînait des stocks excédentaires ou périmés.
- Des index ou catalogues complets de toutes les publications gratuites des ministères étaient soit inaccessibles, soit inexistants.

Pièce 14.4

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE COÛT D'UNE PUBLICATION



Les zones ombrées indiquent les éléments auxquels, selon nous, les ministères accordent une attention insuffisante lorsqu'ils estiment les coûts (voir le paragraphe 14.92).

14.94 Dans la plupart des cas, les publications gratuites sont donc produites sans qu'il soit tenu compte de façon appropriée des coûts et des avantages. Il en résulte donc une production où il n'est pas tenu compte de l'efficience ni de l'économie.

14.95 Nous avons trouvé dans les ministères vérifiés certains des éléments d'une gestion valable des publications. En fait, ces ministères avaient commencé, avant que débute la vérification, à remédier à certains des points faibles relevés.

Les boîtes dans le passage renferment des publications gratuites périmées ou excédentaires à liquider après examen par la direction. Poids : 37 tonnes (voir le paragraphe 14.95).

Recommandations

14.96 Pour faire en sorte que les ministères rendent mieux compte de leurs activités et qu'ils tiennent dûment compte de l'économie et de l'efficience lorsqu'ils effectuent des dépenses à l'égard des publications gratuites, le Conseil du Trésor devrait entreprendre, de concert avec le Centre d'édition et les ministères, une révision de sa politique et de ses procédures relatives aux publications gratuites, et :

- **établir des critères précis pour décider si une publication doit être gratuite ou destinée à la vente;**
- **établir le niveau voulu des contrôles financiers et matériels requis;**
- **établir les niveaux précis de responsabilité chargés de rendre compte des publications gratuites dans la Partie III du Budget et dans les Comptes publics.**

14.97 Les ministères que nous avons vérifiés devraient faire en sorte que :

- **l'on tienne dûment compte de l'économie et de l'efficience au moment de prendre la décision de produire des publications gratuites;**
- **là où des dépenses importantes peuvent être engagées, le demandeur expose le besoin de la publication gratuite et ses coûts estimatifs importants dans une analyse écrite;**

- **là où des dépenses importantes peuvent être engagées, l'entière responsabilité de la publication, y compris une estimation raisonnable des heures de travail du personnel ainsi que d'autres coûts réels importants, repose sur le demandeur de la publication;**

- **des contrôles appropriés des stocks ainsi qu'une méthode formelle de liquidation des stocks excédentaires ou périmés soient instaurés.**

14.98 Comme en général, nous avons constaté que ces quatre ministères ne tenaient pas dûment compte de l'économie ni de l'efficience dans le cas des publications gratuites, les autres ministères et organismes devraient examiner leurs systèmes concernant ces publications pour permettre la mise en place de méthodes visant à assurer qu'il y a des contrôles appropriés sur la production, l'émission et la liquidation de celles-ci.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
La gestion des communications avec le public

Introduction

14.99 Au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR), la communication avec le public est importante pour l'atteinte des objectifs du Programme de l'énergie et du Programme des minéraux et des sciences de la Terre. Le ministère produit un vaste éventail de documents à l'intention de la communauté scientifique et du grand public. Par exemple, de petits groupes de personnes spécialisées se voient offrir régulièrement des "dossiers ouverts" et des publications qui décrivent les résultats de recherches. Le public en général peut obtenir à la fois des documents scientifiques et d'ordre général allant des dépliants gratuits sur les économies d'énergie dans les maisons ou sur l'interprétation des cartes géographiques, jusqu'aux publications destinées à la vente qui traitent des fossiles ou de la technologie de l'énergie industrielle, aux échantillons de roches, aux cartes topographiques et aux photos aériennes.

Étendue de la vérification

14.100 Nous avons examiné la répartition des responsabilités de gestion et de coordination des activités de communication. Nous avons aussi déterminé si les produits d'information destinés au grand public étaient produits de façon économique et si le ministère mesurait l'efficacité de ces produits. Notre vérification n'a pas touché aux communications entre les scientifiques et leurs collègues du monde de la recherche. Nous n'avons examiné ni la production ni la distribution des cartes géographiques. Nous n'avons pas touché non plus au travail relié aux besoins en information générale des bureaux des ministres, bien qu'il s'agisse là d'une responsabilité majeure de la Direction des communications de EMR.

L'organisation des communications à EMR

14.101 Une fonction "communications" est commune à presque tous les ministères. Toutefois, EMR fonctionne sur une plus grande échelle que la plupart, avec une Direction

des communications centrale (96 années-personnes et un budget de 13 millions de dollars pour 1986-1987) et plusieurs services de communications des secteurs de programme disséminés dans le ministère.

14.102 En plus de fournir un soutien direct aux ministres, la Direction des communications gère les services de la publicité, des expositions et de l'audio-visuel, de même qu'une partie des publications du ministère. La direction réalise environ 140 nouveaux "produits" d'information chaque année pour les secteurs de programme. Dans le domaine de la publication, la Direction des communications a mis l'accent sur les publications "générales", scientifiques ou non, qui sont destinées à l'ensemble du public canadien ou à de larges segments de ce dernier.

14.103 Tout secteur de programme du ministère peut produire lui-même des publications gratuites ou destinées à la vente. Nous avons identifié au moins 16 secteurs de programme ayant des responsabilités dans le domaine de l'édition. Par exemple, la Commission géologique du Canada (CGC), qui fonctionne depuis 1842, a publié 190 rapports scientifiques en 1985. Le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET) publie annuellement environ 450 rapports sur les recherches techniques. Toute cette documentation des programmes est fortement axée sur l'aspect scientifique et technique, mais une bonne partie pourrait intéresser des segments du grand public.

14.104 D'autres secteurs de programme publient aussi des produits d'intérêt général de façon indépendante ou, comme c'est le cas pour la Division des programmes énergétiques domiciliaires, en collaboration avec la Direction des communications. Par exemple, la Division des programmes énergétiques domiciliaires distribue gratuitement environ 4 millions de brochures d'information chaque année sur les économies d'énergie dans les maisons.

Responsabilités non clairement établies pour la gestion et la coordination des activités de communication

14.105 Notre Rapport de 1982 soulignait un manque de clarté dans la répartition des responsabilités pour la fonction "communications" entre la Direction des communications et les secteurs de EMR. Par la suite, une note de service du sous-ministre a indiqué que la Direction des communications devrait gérer les communications dans tout le ministère. La direction s'occupe actuellement de la plus grande partie du travail de publicité, d'exposition et d'audio-visuel. Toutefois, elle ne gère pas tout le travail d'édition.

14.106 Une déclaration de mandat de 1985, approuvée par le sous-ministre, exige que la Direction des communications surveille et évalue toutes les activités d'information du ministère. Cette responsabilité n'est pas assumée entièrement. Par exemple, nous avons constaté que l'on avait distribué des "produits" sans que la direction ne les examine pour vérifier s'ils étaient conformes au Programme de symbolisation fédérale, aux politiques du Conseil du Trésor sur les stéréotypes sexuels et aux normes du ministère sur la qualité linguistique. Même si la direction a un mandat très large, elle ne dispose pas des moyens pour assumer les responsabilités qui lui ont été confiées.

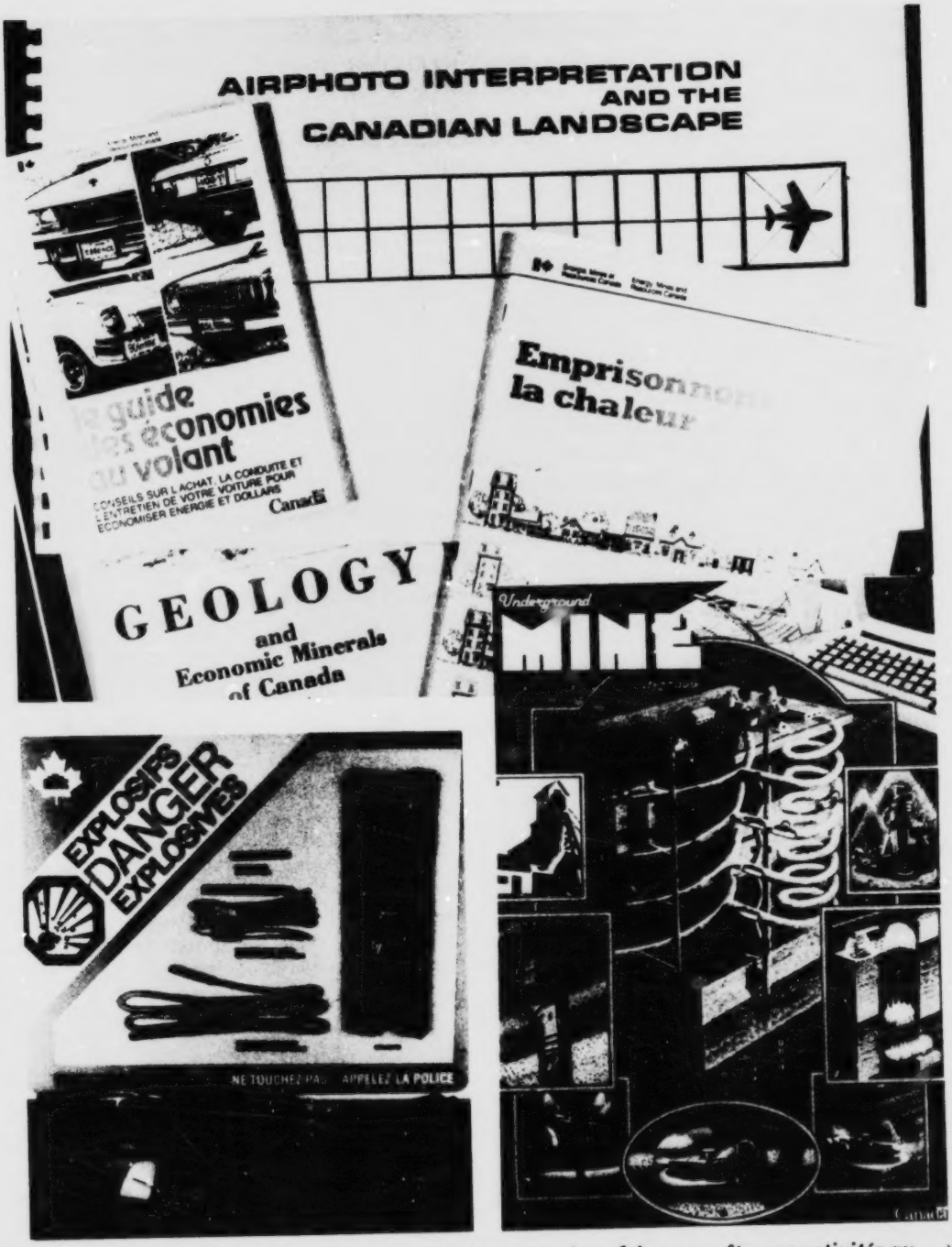
14.107 La politique du Conseil du Trésor en matière d'édition exige que le ministère désigne un "agent des publications ministérielles" qui doit revoir tous les projets de nouvelles publications et présenter au ministère des Approvisionnements et Services (MAS) un plan annuel qui décrive tous les projets de publications du ministère. Le directeur général de la Direction des communications, en sa qualité d'agent des publications ministérielles, a présenté un plan de publications pour 1984-1985, mais ce plan ne comprenait pas certaines publications gratuites ni la plupart des publications destinées à la vente - par exemple, les neuf volumes prévus de la Commission géologique du Canada sur la géologie du Canada et un livre de la Direction des levés et de la cartographie intitulé "Photo-interprétation et le territoire canadien".

14.108 Certains secteurs de programme ont les moyens officiels de coordonner leurs propres activités de communication; d'autres ne l'ont pas. La Direction des communications a son propre processus de planification pour les "produits" d'intérêt général qu'elle réalise pour les programmes. Ce processus comprend la consultation, les services de conseils et d'aide et représente une nette amélioration sur la situation de 1983, alors que le groupe de la vérification interne du ministère signalait l'absence de processus de planification opérationnelle viable au sein de la direction. Toutefois, à moins qu'on ne le lui demande, la direction ne s'occupe habituellement pas des publications techniques destinées à la communauté scientifique. Par conséquent, elle ne peut pas facilement identifier tous les éditeurs indépendants du ministère ou produire un plan complet des publications.

14.109 La Direction des communications a commencé à clarifier son mandat en élaborant un guide du rédacteur pour le ministère et quatre ébauches de politiques visant la publicité, le matériel audio-visuel, les expositions et les publications. Toutefois, le projet de politique en matière d'édition ne définit pas clairement l'expression "publication générale" qui identifierait les publications dont la direction assumerait la responsabilité. Par exemple, la politique ne dit pas clairement si une série de volumes de la CGC sur les roches et les minéraux, à l'intention des collectionneurs, serait considérée par la direction comme étant d'intérêt général, laissant ainsi un doute sur qui en assume la responsabilité, la CGC ou la direction. De plus, cette politique ne dit pas qui a la responsabilité d'établir s'il y a un besoin pour la publication, si on avait envisagé d'autres méthodes de communication et si les objectifs, le groupe cible et l'estimation des coûts figurent en détail dans les plans d'édition des "produits".

14.110 En examinant la répartition des responsabilités liées à l'information du grand public, nous avons constaté que EMR a plus de 40 points d'information, qui relèvent de 9 différentes unités organisationnelles, dont chacun a sa propre série d'exemplaires de l'information ministérielle.

14.111 Le manque de clarté qui entoure le mandat de gestion de la fonction "communications" empêche le ministère de founir un service d'information complet et coordonné. Par exemple, EMR n'a pas de catalogue maître de toutes les publications d'intérêt général du ministère qui indiquerait où elles sont disponibles. EMR ne possède pas non plus de liste à jour d'experts au sein du ministère qui pourraient aider les employés du bureau d'information à répondre aux demandes de renseignements émanant du public. Comme la répartition actuelle de responsabilités ne comporte aucun rôle de coordination des points



Quelques documents produits par le ministère pour mieux faire connaître ses activités au grand public et pour informer certains groupes précis. La trousse d'information "Danger - Explosifs" renseigne les écoliers sur les dangers des explosifs. Les autres publications vont des documents d'intérêt général aux documents très techniques (voir le paragraphe 14.109)

d'information, EMR manque des occasions de faire connaître au maximum les objectifs de ses programmes et le public est privé d'un "point d'information unique".

14.112 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait clarifier les responsabilités et les pouvoirs en matière de gestion et de coordination des activités de communication avec le grand public.

Commentaire du ministère : Les questions qu'ont relevées les vérificateurs concernant le mandat seront examinées et précisées, en particulier celles touchant les publications et l'accès du public à cette information.

Évaluation des produits d'information

14.113 Pour savoir si EMR produit économiquement de la documentation pour le grand public, nous avons choisi 25 produits et en avons suivi le cycle de vie, de la planification initiale, la production, la distribution et l'évaluation jusque, pour certains produits, à la décision de les réimprimer ou de détruire les surplus. Nous avons choisi 25 produits de la Direction des communcations et de 13 différents secteurs d'exécution de programme. Ces produits représentaient différents genres de communications destinées au grand public ou à un segment du grand public et comprenaient à la fois de vieux produits et des nouveaux. La plupart de ces produits étaient discrétionnaires et directement reliés à l'exécution des programmes. Il y avait à la fois des publications gratuites et destinées à la vente, sous différentes formes comme des affiches, des dépliants, des brochures et des livres reliés. La photo illustre certains des produits choisis.

Faiblesses de la planification des produits

14.114 Une fois la planification initiale terminée, quand un produit est approuvé en principe, il serait normal que l'auteur envisage et fournisse une information de planification plus détaillée avant de réaliser le produit. Par exemple, pour chaque produit, il serait normal que l'auteur documente les objectifs, fournisse une définition du groupe cible, présente une estimation des coûts et des avantages, donne les autres moyens de communication envisagés, indique les raisons du choix d'un moyen en particulier et expose la méthode de distribution proposée.

14.115 Pour tous les produits, nous avons pu obtenir un énoncé général des objectifs et l'identification du groupe cible que le ministère visait. Plusieurs des produits s'adressaient à un segment précis du public comme les étudiants, les propriétaires de maisons ou les collectionneurs de roches.

14.116 Connaissance du groupe cible. Après avoir établi en gros les objectifs et le groupe cible, il serait normal que l'auteur précise les résultats que le ministère désire en publiant un document. Cela suppose une connaissance du genre de personnes que le ministère veut rejoindre, de la meilleure façon de le faire et de ce que le groupe connaît ou comprend déjà au sujet des politiques et programmes de EMR.

14.117 Plusieurs des dossiers de produits que nous avons examinés ne renfermaient pas ce genre d'information sur le profil du groupe cible. Par exemple, le dossier d'une affiche qui dépeint une mine souterraine typique ne renfermait aucune donnée objective sur la compréhension qu'a le public de l'industrie minière. Le Secteur de la politique minérale a demandé ce genre de renseignements pour qu'il lui soit plus facile d'élaborer sa série d'affiches sur les mines, mais, pour des raisons de coût, aucune étude n'a encore été faite.

14.118 Les publications et les diverses annonces de la Division des programmes énergétiques domiciliaires ont été étayées par des études de profil des groupes cibles. Pour des produits de moindre importance ou à faible budget, nous reconnaissons que des études ou des analyses officielles pour déterminer le groupe cible ne seraient peut-être pas rentables. Toutefois, lorsqu'il n'y avait pas eu d'études officielles, les dossiers ne présentaient pas de façon appropriée l'information connue ou les hypothèses concernant le groupe cible.

14.119 **Estimations des coûts.** Les plans des produits renferment normalement des estimations des coûts des contrats de services. Toutefois, aucun des plans de produits ne renfermait d'estimation d'autres coûts importants et le coût total prévu du produit. Les coûts importants peuvent comprendre la planification, la rédaction, la révision, les services de création, la traduction, l'impression, la gestion de la production, la distribution, l'entreposage et l'évaluation.

14.120 **Comparaison des coûts et des avantages.** Nous avons trouvé très peu de preuves qu'il y avait comparaison des coûts et des avantages prévus des produits de communication, avant qu'on ne décide d'aller de l'avant avec l'élaboration. Par exemple, la Direction des levés et de la cartographie a entrepris, en 1974, la rédaction d'un manuel sur l'interprétation des photographies aériennes. Le manuel devait être pour usage interne et pour les étudiants avancés du secondaire, les étudiants d'université, les industries d'exploitation de l'énergie et des ressources et d'autres personnes qui commençaient à utiliser des photos aériennes. Le livre, "Photo-interprétation et le territoire canadien", qui coûte 60 $, est paru en mai 1985.

14.121 Selon notre examen des dossiers de projets, nous en avons conclu que, avant de procéder à l'élaboration du livre, le ministère n'a pas fait l'estimation de tous les coûts importants reliés à la production d'une telle publication. Rien n'indique que le ministère a comparé les coûts estimés et les avantages prévus, comme l'augmentation des ventes de photos aériennes du ministère. Il nous a été impossible de déterminer le coût total des 4 150 exemplaires imprimés. Toutefois, les "débours divers" ont été d'environ 300 000 $ et plusieurs employés de EMR ont consacré des mois et, dans certains cas, des années à préparer les figures et les clichés, à mettre au point le contenu et à coordonner le processus d'élaboration. Au moment du notre vérification, 62 p. 100 des livres étaient en stock, 24 p. 100 avaient été vendus et 14 p. 100 avaient été distribués gratuitement.

14.122 **Solutions de rechange.** Nous aurions cru trouver des analyses de solutions de rechange comme le fait de savoir si une publication serait aussi rentable qu'une exposition ou de la publicité. Toutefois, les dossiers, en général, ne faisaient nulle mention que le ministère avait envisagé d'autres méthodes pour communiquer le message voulu. Dans le cas des

publications gratuites, les dossiers n'indiquaient pas que l'on eût officiellement considéré la perspective d'exiger un prix ou non. La plupart des publications de la Direction des communications et toutes les publications de la Division des programmes énergétiques domiciliaires sont gratuites.

14.123 Plans de distribution. Dans plusieurs cas, nous n'avons pas pu trouver de plan établi avant l'élaboration pour assurer que les produits atteindraient les groupes cibles. Par exemple, la trousse d'information "Danger Explosifs" ne renfermait aucun plan de distribution auprès des groupes cibles, soit les écoliers et les forces policières. On a mis cinq ans à concevoir la trousse; un an après leur parution, 55 p. 100 des 2 070 exemplaires avaient été distribués dans des écoles de deux provinces. Cinq p. 100 avaient été distribués à des forces policières et à d'autres groupes et 40 p. 100 demeuraient en stock. La trousse d'information est distribuée sans frais; les coûts totaux ne sont pas connus.

14.124 Revue attestée par la Direction des communications. La Direction des communications s'est dotée d'un comité qui revoit les propositions des secteurs visant des produits pour lesquels son appui est nécessaire. On nous a dit que par le biais cette revue, les directeurs et les agents de programme qui siègent au comité étudient en détail les propositions en regard des avantages comparés aux coûts, de la présentation et d'autres solutions de rechange. Toutefois, nous n'avons trouvé que peu de preuves bien étayées qu'un examen approfondi des propositions ait eu lieu, ni justification des décisions prises. Nous n'avons pu non plus trouvé dans les dossiers sur les produits des renseignements qui auraient permis au comité de prendre de façon appropriée des décisions où le souci d'économie ait sa juste part. D'ailleurs, la formule type de présentation des propositions n'était pas adéquate pour aborder, de façon complète et uniforme, certains aspects du produit comme sa nécessité, ses objectifs, le public cible et les solutions de rechange.

14.125 En résumé, plusieurs des dossiers sur les produits que nous avons examinés ne renfermaient que peu des renseignements susmentionnés. De meilleures données de planification aideraient le ministère à déterminer au départ si le coût d'un projet en vaut la peine et, plus tard, s'il est rentable.

14.126 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait s'assurer que les dossiers et les plans des produits d'information renferment de l'information pertinente sur les objectifs, les coûts et les avantages, les précisions sur les groupes cibles, les solutions de rechange, le temps opportun et les méthodes de distribution prévues.

> *Commentaire du ministère : La documentation constituée dans le cadre de la planification des communications sera améliorée de façon à y inclure des références précises aux facteurs qu'ont relevés les vérificateurs.*

Manque d'information sur le coût des produits

14.127 Une fois un produit approuvé et en voie d'élaboration, il serait normal que le ministère inscrive tous les frais importants engagés, y compris les coûts réels ou estimatifs de

la main-d'oeuvre, s'il y a lieu. On doit comparer les efforts voulus pour recueillir et inscrire les frais aux avantages du contrôle des frais d'élaboration des produits, de l'évaluation de l'efficacité du produit, compte tenu de son coût, et de l'amélioration des estimations pour les produits futurs.

14.128 EMR n'inscrit pas les coûts de main-d'oeuvre pour un produit particulier. Dans certains cas, par exemple le livre sur la photo-interprétation, nous croyons qu'il y a eu des coûts importants de main-d'oeuvre. Pour la plupart des produits, les auteurs ont admis que des ressources humaines précises avaient été nécessaires pour la rédaction, la révision, la conception, la traduction ou la gestion de l'élaboration du produit.

14.129 Le ministère inscrit les frais réels engagés pour des services obtenus par contrat auprès du MAS ou de founisseurs de l'extérieur pour la conception graphique, l'impression et la distribution. Toutefois, ces frais ne sont pas toujours imputés à des produits en particulier. Le système de rapports sur les projets de la Direction des communications n'indique pas les dépenses réelles engagées pour chaque produit. De même, pour plusieurs produits de secteurs de programme, les auteurs ont indiqué les contrats, mais ils ne pouvaient pas fournir les registres des frais réels engagés pour chacun d'eux. Nous avons trouvé très peu de preuves indiquant que les coûts réels importants étaient analysés et comparés aux estimations.

14.130 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait étudier la faisabilité de l'inscription des coûts de main-d'oeuvre réels ou estimés pour chaque produit ou pour des groupes de produits reliés.

14.131 Lorqu'il est pratique de le faire et que le coût d'un produit d'information et son incidence sur le marché le justifient, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait déterminer et inscrire les coûts réels de chaque produit à des fins de planification et de contrôle.

Commentaire du ministère : La comptabilisation des coûts réels a débuté de façon sélective et sera élargie.

Gestion des stocks

14.132 Les publications du ministère destinées à la vente au grand public sont surtout entreposées par le MAS. Les publications gratuites de EMR destinées au grand public sont habituellement gardées dans un entrepôt du secteur privé, en vertu d'une offre permanente de 200 000 $ gérée par la Direction des communications.

14.133 Le direction n'a pas de système approprié de contrôle des stocks qui comprenne, par exemple, une liste à jour de toutes les publications, des quantités en réserve et du volume de distribution.

14.134 La direction a reconnu la nécessité d'améliorer son système d'inventaire pour minimiser les situations de pénurie de stocks, pour fournir des niveaux appropriés de réapprovisionnement et pour réduire au minimum les frais d'entreposage. La direction prend des mesures pour corriger les problèmes.

Manque d'évaluations des activités et des produits liés à la fonction des communications

14.135 Le Bureau du contrôleur général exige que l'efficacité de tous les programmes, y compris les activités de communication, soit évaluée périodiquement. Le Conseil du Trésor exige aussi que l'on fasse l'essai préalable de tous les produits publicitaires et l'évaluation postérieure de tous ceux qui coûtent plus de 300 000 $.

14.136 Pour déterminer si les activités de communication aident EMR à atteindre les objectifs de ses programmes, il serait normal que des évaluations soient effectuées à plusieurs niveaux, y compris :

- des évaluations dans les secteurs de programme pour déteminer si certains produits importants contribuent à l'atteinte des objectifs;
- des évaluations des produits importants ou des séries importantes de produits pour déterminer s'ils répondent aux objectifs pertinents, comme le fait d'atteindre un certain pourcentage de leur groupe cible, et d'entraîner les changements voulus au sein de ce groupe;
- des évaluations des activités liées à la fonction "communications" du ministère, y compris la Direction des communications et les services de communications des programmes, pour déterminer, par exemple, si EMR répond aux demandes de renseignements du grand public d'une façon telle que les gens n'ont pas de difficulté à trouver l'information qu'ils désirent.

14.137 Bien qu'un certain travail ait été fait à chaque niveau, nous croyons qu'il en faut davantage. Le Groupe de l'évaluation des programmes du ministère a examiné certains produits et les activités connexes de communication comme partie intégrante de ses évaluations des grands secteurs de programme. Toutefois, les résultats ne sont généralement pas assez à jour pour influencer les décisions concernant l'avenir de certains produits.

14.138 Jusqu'ici, la Direction des communications s'est appuyée sur une rétroaction officieuse comme principale source de renseignements pour l'évaluation, choisissant de concentrer sur les produits de grande envergure ses ressources d'évaluation limitées. On a récemment établi un poste permanent en évaluation afin de fournir un programme d'évaluation élargi et plus systématique.

14.139 À l'exception des programmes énergétiques domiciliaires, les secteurs de programme comptent généralement sur une rétroaction officieuse, subjective.

14.140 Nous admettons que l'évaluation officielle de certains produits peut ne pas être rentable. Toutefois, sans efforts supplémentaires dans ce domaine, le ministère peut manquer de belles occasions de mieux faire connaître ses programmes au sein de la population en général.

14.141 Lorsqu'il est rentable de le faire, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait évaluer l'efficacité de ses produits afin de pouvoir en tenir compte lorsqu'il faut décider de réimprimer des publications existantes ou de lancer de nouveaux produits pour aider à l'exécution d'un programme.

Commentaire du ministère : Voir le paragraphe 14.143

14.142 À ce jour, les évaluations n'ont pas non plus touché l'ensemble des activités liées à la fonction "communications" du ministère, y compris des questions comme la façon dont le grand public découvre quelle information est disponible, où la trouver et dans quelle mesure les gens réussissent à trouver, obtenir et utiliser les renseignements diffusés par EMR.

14.143 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait évaluer l'efficacité avec laquelle il communique de l'information au grand public.

Commentaire du ministère : Comme l'indiquent les vérificateurs, nous avons déjà abordé cette question. Il nous est impossible d'allouer plus de ressources à l'évaluation mais nous entreprendrons, à même les ressources actuelles, des évaluations de certaines publications destinées au grand public.

14.144 Bonne mise en application des recommandations de vérification. Il y a trois ans, un rapport de vérification interne a fourni une évaluation de la Direction des communications et a signalé de sérieuses faiblesses dans sa gestion. Le Groupe de vérification interne a noté depuis que la direction a repris toutes ses recommandations de vérification et qu'on a appliqué des mesures correctives.

14.145 Conclusion. Notre vérification nous a permis de déterminer les besoins suivants : d'abord, il faut clarifier les responsabilités et les pouvoirs en matière de gestion des communications de EMR avec le grand public et, ensuite le ministère doit examiner l'efficacité de ses communications pour atteindre les objectifs des programmes, y compris le contact avec le grand public. Dans tout le ministère, nous avons aussi constaté des omissions dans l'information relative aux coûts et dans d'autres données de planification pour les produits que nous avons examinés. Il en ressort que l'on peut améliorer les méthodes et les contrôles de gestion au sein des activités liées à la fonction "communications".

14.146 Nous reconnaissons la difficulté d'introduire de nouveaux processus et de nouvelles activités, comme l'évaluation des produits, à un moment où le ministère est tenu de réduire le nombre de ses années-personnes. Il est possible que nos recommandations ne puissent s'appliquer, au départ, qu'aux produits les plus coûteux ou qui ont le plus d'importance auprès du public. Toutefois, nous croyons que la mise en application de ces

recommandations fournirait une meilleure information à ceux qui doivent prendre les décisions et les aiderait à assurer une utilisation plus rentable des ressources en communication.

Le Conseil de recherches en sciences humaines

Aperçu général

14.147 Le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) a été constitué le 29 juin 1977 aux termes de la partie 1 de la Loi d'action scientifique du gouvernement (1976). C'est un établissement public inclus dans l'annexe B de la Loi sur l'administration financière. Il fait rapport au Parlement par l'entremise du Secrétaire d'État. À titre d'employeur distinct, il exerce les pouvoirs conférés au Conseil du Trésor en vertu de l'article 7 de la Loi sur l'administration financière. Le CRSH est soumis aux dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique; cependant, il n'est pas assujetti à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

14.148 Son mandat est de promouvoir et de soutenir la recherche et l'érudition dans le domaine des sciences humaines et de conseiller le ministre sur les aspects de cette recherche que ce dernier lui demande d'examiner. L'objectif du CRSH est de financer certaines activités des chercheurs canadiens afin de promouvoir la recherche et l'érudition dans le domaine des sciences humaines et d'encourager l'excellence à cet égard. Cet objectif comporte quatre sous-objectifs:

- faire progresser la science en aidant la recherche axée sur les disciplines;
- favoriser le maintien et le développement d'un réseau national de chercheurs et de services de recherche;
- favoriser les travaux de recherche dans des domaines et sur des thèmes particulièrement importants et pertinents qui peuvent aider à atteindre les objectifs nationaux et;
- faciliter la diffusion des résultats de recherche et accroître la participation du Canada et sa reconnaissance sur la scène internationale dans le domaine des sciences humaines.

14.149 Les sciences humaines englobent un large éventail d'activités, allant de l'étude de la littérature ou des civilisations anciennes à la recherche sur des questions stratégiques d'ordre social et économique. Les subventions et les bourses peuvent être accordées à tout Canadien ou résidant permanent qui satisfait aux normes du CRSH. Les bénéficiaires des subventions et bourses attribuées par le CRSH sont généralement des étudiants universitaires (à la maîtrise et au doctorat), des professeurs d'université, des chercheurs autonomes, des fédérations, des sociétés savantes et des organisations qui oeuvrent dans le domaine des sciences sociales et des humanités.

Exemples de travaux subventionnés par le Conseil de recherches en sciences humaines (voir le paragraphe 14.149).

14.150 Le CRSH est dirigé par un conseil d'au plus 22 membres, incluant le président et le vice-président. Ces membres, qui proviennent pour la plupart de la communauté universitaire, sont nommés par le Gouverneur en conseil. Est établi également un Bureau du Conseil constitué du président, du vice-président et d'au moins 6 membres désignés par le Conseil. Ce Bureau du Conseil exerce les fonctions du Conseil entre les réunions de ce dernier. Le Conseil est soutenu dans ses fonctions par soixante et un (61) comités de sélection dont les membres sont choisis par le directeur général de la direction des Programmes. Les membres de ces comités, dont la plupart sont des universitaires, ne font pas partie du personnel du CRSH (voir la pièce 14.5).

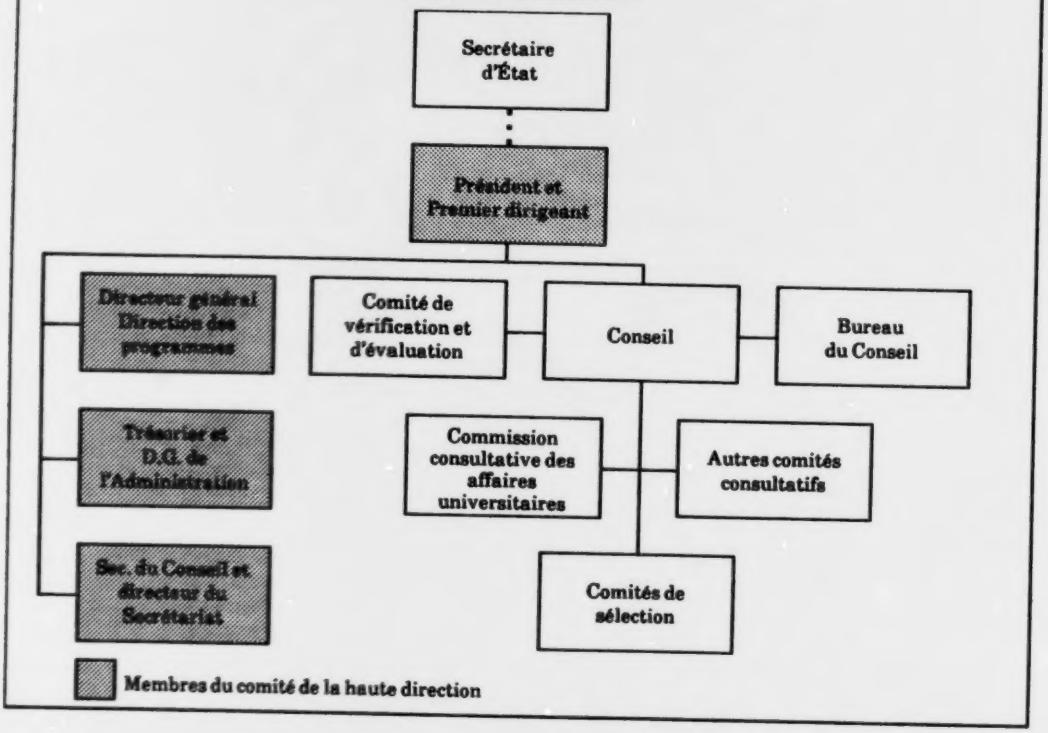
14.151 Le programme du CRSH comporte deux activités: "Subventions et bourses", qui représente 90 p. 100 des dépenses totales, et "Administration". Les dépenses du CRSH pour l'exercice 1985-1986 s'élèvent à 57,2 millions de dollars pour les subventions et les bourses, et à 6,4 millions de dollars pour les dépenses d'exploitation, de réalisation du programme et de soutien. L'effectif autorisé était de 107 années-personnes. L'administration du CRSH est centralisée à Ottawa.

Étendue de la vérification

14.152 Notre vérification a porté sur les aspects suivants du CRSH: le processus de gestion, y compris les rôles et responsabilités qui y sont liés, la planification générale et la

Pièce 14.5

CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES
ORGANIGRAMME



gestion des ressources humaines, le contrôle des opérations, la diffusion de la recherche et l'évaluation de programmes. Dans notre rapport, nos obvervations ont été regroupées sous deux thèmes soit : "La résolution de problèmes liés à la gestion" et "La gestion des opérations". Notre vérification financière annuelle a indiqué que les contrôles financiers étaient satisfaisants.

Observations et recommandations

La résolution de problèmes liés à la gestion

14.153 En plus du Conseil et de son Bureau, il existe un comité appelé Comité de la haute direction, composé du président et des trois cadres supérieurs de l'organisation. Le président, en tant que premier dirigeant du CRSH, préside le Comité.

14.154 Les pouvoirs du Conseil, du Bureau du Conseil et du Comité de la haute direction ont été établis. Toutefois, des questions qui ont trait aux opérations courantes comme l'affectation des employés, la coordination des échéanciers des comités de sélection, la gestion de la trésorerie, etc. sont fréquemment traitées à tous les niveaux. Cette situation engendre un certain chevauchement, des retards et une inefficience dans les opérations.

14.155 En outre, nous avons constaté qu'il y a des retards quant à la solution de certains problèmes portés à l'attention du Conseil. Ces problèmes sont illustrés par les exemples suivants :

- En juin 1982, le Conseil a approuvé la mise au point d'un système de contrôle pour permettre l'étude des résultats des travaux de recherche qu'il subventionne et chargeait différents comités de le conseiller à ce sujet. Le système devait permettre éventuellement l'évaluation complète du Programme des subventions de recherche, programme qui représente des déboursés d'environ 17 millions de dollars par année. Près de 4 ans plus tard, ce système de contrôle n'était toujours pas en place.

- En mai 1984, le Conseil a approuvé la formation d'un groupe de travail chargé d'étudier les objectifs opérationnels de la direction des Subventions stratégiques. Cette décision a fait suite à une demande de la direction des Programmes du CRSH et à la présentation d'un rapport de vérification interne selon lequel ces objectifs opérationnels étaient imprécis et qu'à défaut de les clarifier, il serait impossible d'établir des structures de programme qui permettraient de les atteindre. Plus de deux ans après que ce problème a été soulevé, le groupe de travail n'avait toujours pas été formé.

14.156 À notre avis, la lenteur à résoudre les problèmes mentionnés ci-haut nuisent à l'optimisation des ressources.

14.157 **Le Conseil devrait :**

- **préciser le rôle des différents niveaux de la haute gestion; et**

- **s'assurer que les questions qui lui sont soumises reçoivent une attention proportionnelle à l'importance du problème.**

Commentaire du Conseil : Le Conseil souscrit à ces recommandations et il étudiera les questions relevées tant dans les recommandations que dans les paragraphes qui les précèdent, à l'occasion de sa prochaine réunion régulière.

La gestion des opérations

14.158 Dans le secteur des opérations, les paiements de subventions et de bourses que nous avons examinés avaient été traités en conformité avec les procédés établis d'évaluation par des pairs et d'approbation par le président ou le Conseil, ou par les deux.

14.159 **La planification générale et la gestion des ressources humaines.** Lors de notre vérification, la haute direction du CRSH n'avait pas établi de plan opérationnel global qui tienne compte de ses priorités, des dates cibles et de la coordination de ses activités. Par conséquent, le CRSH ne pouvait faire une planification appropriée de ses besoins en ressources humaines. Il ne pouvait non plus définir ses besoins en matière d'information de gestion, ni fournir à ses gestionnaires une orientation qui leur permette d'intégrer leurs activités à celles de l'ensemble de l'organisation.

14.160 En outre, la haute direction du CRSH n'avait pas fixé d'indicateurs de la charge de travail. Elle ne pouvait donc pas prévoir ses besoins actuels ni ses besoins futurs en ressources humaines. La gestion n'avait pas défini les tâches à accomplir, ni le nombre, ni la catégorie d'employés dont elle avait vraiment besoin pour s'assurer que l'exécution de ses programmes se fasse de façon économique, efficiente et efficace.

14.161 À titre d'exemple, les reponsabilités des agents de programme de la direction des Subventions de recherche ont été considérablement réduites depuis 1979. Cependant, aucune revue formelle des descriptions de tâches ou des catégories et niveaux n'avait été complétée. De plus, les mêmes critères de sélection étaient toujours utilisés en dotation et le CRSH engageait des employés ayant des compétences qui ne correspondaient pas à celles qu'exigeait le travail; d'où, éventuellement, des coûts salariaux plus élevés que ceux justifiés par le travail ou encore, une sous-utilisation des compétences des employés.

14.162 Nous avons également remarqué que la haute direction n'avait pas préparé de plan d'action pour établir l'équilibre entre les besoins futurs et les éléments en place. On ne préparait pas de plans de relève pour les postes clés ni de plans de dotation.

14.163 Ainsi, au cours de 1985-1986, il y a eu rotation de personnel dans plus de la moitié des postes du CRSH. Ces derniers étaient alors occupés par des employés intérimaires, temporaires ou saisonniers. Nous reconnaissons que plusieurs de ces changements traduisaient un effort de la part de la haute direction pour permettre aux employés de diversifier leur expérience. Cependant, l'absence d'approche planifiée pour la dotation engendrait de sérieux problèmes de réactions en chaîne où le départ d'un(e) employé(e) occasionnait le déplacement de trois à cinq autres personnes au sein de l'organisation. Cette situation a eu des effets sur l'efficience des opérations et a généré des coûts supplémentaires en dotation.

14.164 De plus, on n'avait pas préparé de plan approprié pour minimiser, chez les employés, les répercussions des mises à pied et de la réduction des années-personnes, laquelle s'avérait nécessaire. Ce manque de planification, combiné à l'incertitude engendrée par la possibilité d'autres mises à pied dans la fonction publique, a influé de façon négative sur le climat et sur les relations de travail. C'est pourquoi le CRSH, étant aux prises avec des problèmes de relations de travail, a dû faire face à des coûts administratifs supplémentaires.

14.165 La haute direction du CRSH devrait:

- **élaborer un plan annuel global qui fasse état des objectifs opérationnels, des priorités ainsi que de la nature et du calendrier de participation des différentes divisions à la réalisation de ce plan;**

- **adopter une approche planifiée de gestion des ressources humaines fondée sur le plan opérationnel global, qui comprenne une évaluation des besoins futurs en matière de ressources humaines, la prévision de leur disponibilité ainsi que des stratégies concernant la dotation et le départ d'employés, la formation et le perfectionnement professionnel.**

Commentaire de la haute direction du Conseil : La haute direction élaborera un plan opérationnel global qui fera la synthèse de tous les plans opérationnels distincts existants. Ce plan opérationnel devrait entrer en vigueur d'ici la fin de 1986.

Un plan de gestion des ressources humaines, fondé sur le plan opérationnel global, sera établi. Il tiendra compte des éléments qui figurent dans cette recommandation et devrait être achevé d'ici le 1er avril 1987.

14.166 Le suivi des projets. Avant de lui faire parvenir le paiement de la subvention, le CRSH exige du bénéficiaire qu'il s'engage à lui envoyer, à la fin du projet, un rapport financier et un rapport d'activités.

14.167 Nous avons observé que le suivi visant à s'assurer que les rapports requis ont été transmis et qu'ils sont satisfaisants n'avait pas été effectué au complet dans 34 des 73 cas que nous avons examinés, soit dans 46 p. 100 des cas. De plus, le système informatisé de rappel des dossiers qui devait être mis en place il y a plus d'un an ne fonctionnait toujours pas. Donc, dans les cas où il y a des sommes d'argent inutilisées ou des dépenses inadmissibles, il y a risque que ces paiements en trop ne soient pas recouvrés des bénéficiaires.

14.168 Nous avons remarqué qu'en 1985-1986 des déboursés supérieurs à 19 millions de dollars, ou 75 p. 100 de la valeur des subventions qui visaient des projets de recherche n'étaient pas sujets à un examen après l'achèvement des projets. Donc, on ne prenait pas assez de mesures pour s'assurer que les projets complétés avaient été exécutés de façon appropriée.

14.169 La haute direction du CRSH devrait:

- **mettre en place un système de suivi des dossiers de projets pour s'assurer que les projets ont été complétés et que toute somme inutilisée ou dépense inadmissible a été perçue; et**

- **soumettre des projets complétés, choisis au hasard, à un examen détaillé (avec visite sur place si nécessaire) de façon à s'assurer que le projet a été exécuté conformément aux clauses de l'entente de subvention.**

Commentaire de la haute direction du Conseil : Le système intégré actuellement utilisé pour la gestion des subventions et des bourses d'étude fait actuellement l'objet de travaux d'amélioration et assure maintenant la surveillance automatique des procédures de suivi.

D'ici 1987-1988, les procédures de suivi concernant les projets de recherche subventionnés comprendront un examen détaillé d'un petit nombre de projets terminés qui auront été choisis au hasard.

14.170 Les résultats de la recherche. Depuis son établissement en 1977, le CRSH a attribué plus de 150 millions de dollars en subventions de projets de recherche. Cependant, le

CRSH ne consigne pas systématiquement, sous une forme facilement accessible, les résultats des travaux de recherche qu'il subventionne. Il n'est donc pas en mesure de savoir ce qui a été produit en contrepartie des sommes qu'il a investies dans la recherche, ni de communiquer à la communauté des chercheurs et au grand public, les résultats des recherches obtenus au moyen de ses subventions. Ainsi, les utilisateurs éventuels ne peuvent prendre connaissance de travaux qui pourraient leur être utiles.

14.171 La haute direction du CRSH devrait mettre à la disposition du Conseil, à intervalles réguliers, les titres et thèmes des travaux de recherche réalisés. Ces renseignements devraient être également accessibles à la communauté des chercheurs et aux autres parties intéressées.

Commentaire de la haute direction du Conseil : La haute direction déploiera un effort concerté afin d'établir une procédure en vertu de laquelle les bénéficiaires feront systématiquement rapport et les employés assureront la cueillette des renseignements nécessaires pour fournir au Conseil les résultats de la recherche qu'il finance au moyen de ses divers programmes de subventions. Ces renseignements seront également mis à la disposition des autres parties intéressées. Ce système devrait être en service d'ici la fin de 1987-1988.

14.172 L'évaluation de programme. Nous avons constaté que les objectifs et les sous-objectifs du CRSH ont été définis clairement, ce qui devrait permettre l'établissement d'objectifs opérationnels précis.

14.173 L'évaluation de programme vise à fournir périodiquement une information digne de foi, pertinente, utile et objective, dans des délais raisonnables afin de faciliter l'affectation des ressources, l'amélioration des programmes et l'obligation de rendre compte.

14.174 À la fin de l'exercice 1983-1984, l'approche du CRSH, dans le domaine de l'évaluation de programme, était satisfaisante, mais depuis cette période, les ressources financières liées à cette fonction ont été réduites. Les activités en cours dans le domaine de l'évaluation de programme sont le fruit d'initiatives entreprises avant octobre 1984. Depuis lors, aucune autre proposition pour de nouvelles études d'évaluation de programme n'a été élaborée et le poste de coordonnateur de l'évaluation n'a pas été pourvu. En conséquence, le CRSH ne s'est pas conformé à la politique gouvernementale, ni à sa propre politique à l'égard de l'évaluation de programme.

14.175 Le CRSH nous a informé que ce poste serait pourvu à la mi-juin 1986. Quoique la situation semble sur le point d'être corrigée, il reste qu'il y a une période d'au moins 19 mois durant laquelle aucune nouvelle évaluation de programme n'a été élaborée. Il en résulte une réduction de l'information nécessaire à la prise de décision concernant les programmes.

Commentaire global du Conseil

Le Conseil et sa haute direction sont d'accord avec plusieurs des recommandations formulées dans le rapport de vérification intégrée et la haute

direction accepte de relever ce nouveau défi qui cadre bien avec le désir du gouvernement de rendre le fonctionnement plus économique. Le CRSH est particulièrement heureux de constater encore une fois que le vérificateur général s'est dit satisfait des contrôles financiers du Conseil. Il est également rassurant de constater que le rapport mentionne le soin constant que le CRSH met à se conformer aux règles de son procédé d'examen par des pairs lors de l'attribution de ses programmes de subventions et de bourses d'étude.

Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada

Données de base

14.176 L'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada (APGTC) a été mise sur pied en 1981. Conformément à la Partie III du Budget des dépenses, son mandat consiste à assurer la mise en valeur dynamique et rationnelle du pétrole et du gaz sur les terres canadiennes de juridiction fédérale, qui ne font pas partie d'une province. Ces terres représentent une surface d'environ 10,4 millions de kilomètres carrés, située dans le nord du pays et au large des côtes (voir la pièce 14.6).

14.177 Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien dirigent conjointement l'APGTC. Cette situation, qui fait suite à la signature d'un protocole d'entente par les deux ministres, confère un statut particulier à l'APGTC. En effet, elle ne représente pas un programme ou une direction au sein d'un ministère donné, ni ne jouit de l'indépendance d'une société d'État. L'APGTC est plutôt un organisme indépendant qui représente les intérêts des deux ministres susmentionnés par le biais de l'administration de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada et de la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

14.178 L'APGTC compte environ 200 employés et son coût de fonctionnement est de près de 12 millions de dollars par année. Elle s'efforce de remplir son mandat en gérant les droits associés au pétrole et au gaz et elle contrôle les aspects opérationnels, professionnels et environnementaux liés aux activités du pétrole et du gaz.

14.179 L'APGTC administre également le Fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement, ainsi que les fonds octroyés à la province de la Nouvelle-Écosse en vertu de la Loi sur l'Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières. En 1985-1986, la Nouvelle-Écosse a reçu environ 85 millions de dollars en vertu de cette loi.

Étendue de la vérification

14.180 Depuis 1982, nous avons vérifié divers éléments du Programme de l'énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Cette année, avec la vérification de l'Administration du pétrole et du gaz du Canada, le Programme de l'énergie demeure pour nous un centre d'intérêt.

Pièce 14.6

TERRES DU CANADA ADMINISTRÉES PAR L'APGTC

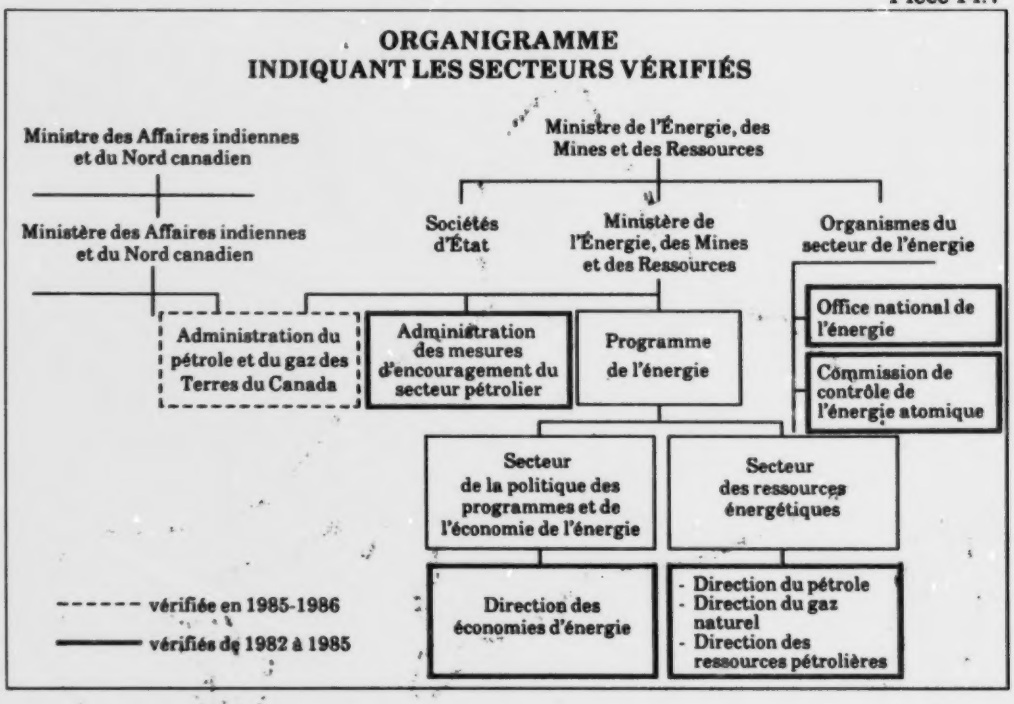
Les lignes en caractère gras indiquent les Terres du Canada administrées par l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada.

14.181 La pièce 14.7 montre la place qu'occupe l'APGTC au sein des deux ministères concernés et indique les éléments du Programme de l'énergie examinés au cours de vérifications antérieures ainsi qu'au cours de la présente vérification.

14.182 Au moment de la vérification de l'APGTC, nous voulions relever les questions qui, à notre avis, revêtaient une certaine importance pour le Parlement, plus particulièrement en ce qui concerne le souci de l'économie et de l'efficience ainsi que les méthodes employées pour mesurer l'efficacité et en faire rapport.

14.183 Nous devions réaliser notre vérification en trois phases distinctes : l'aperçu général, l'étude préparatoire et l'examen.

Pièce 14.7



14.184 Au cours de l'aperçu général, nous avons principalement lu et analysé les textes de loi, les rapports annuels et d'autres documents semblables. Nous voulions nous familiariser avec l'APGTC et le contexte dans lequel elle opère.

14.185 Au cours de l'étude préparatoire, nous avons interviewé des dirigeants de l'APGTC, déterminé les principales procédures et activités opérationnelles, ainsi que les principaux systèmes financiers et systèmes de gestion, examiné les résultats d'autres vérifications, enquêtes et études relatives à l'APGTC, et effectué une analyse détaillée des recettes et dépenses. Nous voulions avoir une connaissance plus approfondie de l'APGTC et identifier les questions d'importance éventuelle nécessitant un examen plus poussé. L'étude préparatoire nous a fournis l'information pertinente suivante.

14.186 La Direction de la vérification interne du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a effectué une vérification de l'APGTC en 1983-1984, vérification qui a porté sur le souci de l'économie et de l'efficience. L'APGTC est d'ailleurs en train de donner suite aux recommandations contenues dans le rapport de vérification interne.

14.187 Les activités de l'APGTC ont également fait l'objet d'une étude de la part de Commission royale d'enquête sur le désastre marin de l'Ocean Ranger, dont les rapports ont été publiés en 1985-1986. L'APGTC, en collaboration avec les ministères concernés, travaille actuellement à l'application des recommandations comprises dans ces rapports.

14.188 Les fonds octroyés à la province de la Nouvelle-Écosse en vertu de la Loi sur l'Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières représentent la plus importante dépense dans les livres de comptes de l'APGTC. Des 85 millions de dollars environ versés à la province, quelque 80 millions ont été transférés au Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse. La province se sert des sommes versées à ce Fonds pour financer les projets approuvés par le ministre fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le vérificateur général de la province doit vérifier l'exactitude des dépenses réelles engagées et payées à même ce Fonds. Les sommes versées au Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse sont remboursables par la province.

14.189 Notre étude préparatoire nous a permis de constater que, exception faite des éléments signalés ci-dessous, aucune question ne mérite d'être signalée au Parlement. À notre avis, il est peu probable que des travaux de vérification supplémentaires permettent de déceler de telles questions. En conséquence, nous avons mis fin à notre vérification avant la phase de l'examen parce que nous estimons qu'il serait inutile de poursuivre en ce moment.

La gestion des droits

14.190 Les droits d'exploration et d'exploitation de ressources pétrolières et gazières sont conférés aux explorateurs par le biais d'accords négociés par l'APGTC au nom du ministre concerné. Le Règlement en vertu de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada exige que l'on impose des droits ou frais de transaction pour chaque accord d'exploration conclu ou renouvelé.

14.191 Depuis la création de l'APGTC, on a négocié ou renouvelé plus de 170 accords en vue de l'exploration. Les frais de transaction liés à ces accords s'élèvent à plus de 1 million de dollars.

14.192 D'après les rapports annuels de l'APGTC, on a conclu la plupart des 170 accords d'exploration en 1983 et durant les années antérieures. Cependant, les documents définitifs n'ont été remis pour signature aux explorateurs qu'en 1985, et les frais de transaction n'ont été calculés qu'en 1986.

14.193 Les systèmes et procédures de l'APGTC n'ont pas permis de s'assurer que les frais de transaction soient calculés à la dernière étape du processus de négociation. Le système des rapports de gestion ne signalait pas non plus le montant cumulé des frais non facturés liés à des accords conclus mais non appliqués.

14.194 Nous estimons que le retard dans la présentation des documents définitifs ainsi que le fait que l'APGTC n'a ni calculé ni exigé en temps opportun des frais de transaction, d'une valeur dépassant 1 million de dollars, ont réduit considérablement la possibilité de recouvrer la totalité de la somme.

14.195 L'APGTC devrait calculer le montant des frais de transaction au moment de la signature ou du renouvellement de chaque accord d'exploration, et elle devrait

modifier son système de rapports mensuels de gestion, de façon à inclure des données sur les frais de transaction calculés, sur les sommes perçues et sur les sommes à percevoir.

> *Commentaire du ministère : L'APGTC possède maintenant un système automatisé des comptes débiteurs permettant de s'assurer que toutes les sommes perçues ou à percevoir sont notées pour chaque accord d'exploration. Ce système permettra d'obtenir des rapports mensuels qui énuméreront les comptes débiteurs en ordre chronologique, et qui indiqueront toutes les sommes pouvant être perçues au cours d'une année. Ces montants figureront dans notre rapport mensuel de gestion.*

Mesure de l'efficacité

14.196 Depuis 1977, le gouvernement exige que les ministères et organismes fédéraux évaluent périodiquement leurs programmes, et qu'ils mettent sur pied des méthodes de mesure continue de l'efficacité. En 1981, le gouvernement a publié des lignes directrices détaillées sur l'évaluation de programmes.

14.197 Nous avons examiné les activités de mesure de l'efficacité de l'APGTC dans le but de vérifier si les indicateurs de rendement et les rapports de mesure étaient utilisés à des fins de contrôle de la gestion. Nous avons constaté que les gestionnaires de l'APGTC n'utilisaient ni ne présentaient de la même façon les indicateurs de rendement et les rapports de mesure.

14.198 En 1984, les directions de l'évaluation des programmes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien recommandaient un échéancier en vue de l'évaluation des programmes de l'APGTC. Cet échéancier prévoyait notamment une étude préparatoire à l'évaluation en 1985-1986, et une étude d'évaluation de programmes en 1986-1987. Au moment de notre vérification, ni l'une ni l'autre n'avait encore été effectuée.

14.199 À notre avis, une étude d'évaluation de programmes s'impose à ce stade, et elle devrait permettre notamment de répondre aux questions suivantes :

- Est-ce que les objectifs ont été atteints en ce qui concerne la mise en valeur dynamique et rationnelle?

- Est-ce que les récents problèmes économiques de l'industrie du pétrole ont eu une incidence sur la capacité de l'APGTC à remplir son mandat?

- Le mandat de l'APGTC donne-t-il lieu à un chevauchement de responsabilités d'autres ministères fédéraux, notamment celles des Transports, de l'Environnement, des Pêches et Océans, et des Affaires indiennes et du Nord canadien?

14.200 Les activités de l'APGTC devraient faire l'objet d'une évaluation de programmes, conformément à un échéancier recommandé par les directions de

l'évaluation des programmes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Commentaire du ministère : *Nous prévoyons effectuer une évaluation de programmes d'ici peu. Le groupe d'étude chargé de trouver des moyens d'appliquer les recommandations de la Commission royale d'enquête sur le désastre marin de l'Ocean Ranger mentionnait dans son rapport diverses façons de résoudre les problèmes d'empiètement possibles et de combler les lacunes dans le cas de l'administration et de la réglementation de l'exploitation des ressources pétrolières et gazières des régions éloignées.*

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	15.1
Étendue du suivi	15.2
Situation actuelle	15.3
Examen de la gestion de la trésorerie - chapitre 4 en 1984	15.4
Étendue du suivi	15.5
Évolution à ce jour	15.6
Conclusion globale	15.9
Gestion de la trésorerie	15.11
Coût des arrangements bancaires actuels/Nouvelle négociation des arrangements bancaires avec les institutions financières	15.12
Pratiques en matière de facturation, de perception, de dépôt et de paiement	15.13
La gestion des déplacements - chapitre 7 en 1984	15.20
La gestion de la classification des emplois - chapitre 8 en 1984	
Introduction	15.26
Évolution depuis 1984	15.29
Étendue du suivi	15.30
Contrôles de la qualité/Sensibilisation aux incidences financières	15.31
Surveillance et contrôle de l'organisme central	15.33
Obligation de rendre compte de la classification des emplois	15.35
Conclusion	15.36
L'Agence canadienne de développement international - chapitre 9 en 1984	15.38
L'aide alimentaire	15.42
La gestion du programme bilatéral	15.53
La gestion de l'Agence	15.66
L'Office national de l'énergie - chapitre 10 en 1984	15.73
Activités de réglementation des sociétés pipelinières	15.75
Administration du programme des redevances d'exportation	15.79
Conclusion globale	15.82
Le ministère de la Défense nationale - chapitre 12 en 1984	
Historique	15.83
Évolution à ce jour	15.85
Évaluation globale	15.89
Sommaire par secteur d'intérêt pour la vérification	15.91

Suivi des recommandations formulées dans les rapports antérieurs

	Paragraphe
Le ministère des Travaux publics - chapitre 13 en 1984	
Introduction	15.103
Évolution à ce jour	15.105
Conclusion globale	15.109
Le Programme du logement	15.111
Le Programme des travaux maritimes	15.121
Le Programme des services	15.122
Le régime d'autofinancement	15.125
Le Secrétariat d'État - chapitre 14 en 1984	15.129
Le Bureau des traductions	15.133
Le Programme canadien de prêts aux étudiants	15.151
L'évaluation de programmes - chapitre 3 en 1983	
Objet	15.155
Évolution depuis 1983	15.156
Étendue	15.157
Critères	15.160
Échantillon	15.161
Qualité des évaluations de programmes	15.162
Utilité pour des lecteurs de l'extérieur	15.169
Le rôle du contrôleur général	15.171
Les Musées nationaux du Canada - chapitre 11 en 1981	15.172
Conclusion globale	15.173
La gestion générale	15.176
Les fonctions muséologiques	15.178
Le Réseau canadien d'information sur le patrimoine	15.199

15

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

Introduction

15.1 Dans le chapitre 14 de notre Rapport annuel de 1985, nous avons inclus pour la première fois des renseignements sur la situation concernant les mesures prises par les ministères et organismes en réponse aux observations et recommandations du Bureau et, le cas échéant, du Comité des comptes publics. Cette initiative a été bien reçue.

Étendue du suivi

15.2 Cette année, nous avons effectué des suivis ou des examens relatifs à d'importantes recommandations contenues dans huit chapitres du Rapport de 1984, un suivi supplémentaire au sujet d'un chapitre de 1983 déjà traité dans notre chapitre sur le suivi de l'année dernière, ainsi que le suivi d'un chapitre de notre Rapport annuel de 1981. Dans tous les cas, nous avons établi l'étendue de la vérification de façon que nous puissions atteindre une conclusion globale sur l'efficacité des mesures prises en réponse à nos recommandations.

Situation actuelle

15.3 La situation concernant les mesures prises en réponse à nos recommandations varie considérablement. Dans la plupart des cas, des mesures positives ont été prises, ou sont en voie de l'être, en réponse aux principales recommandations; dans quelques cas, toutefois, très peu a été fait.

Examen de la gestion de la trésorerie - chapitre 4 en 1984

15.4 Notre examen de la gestion de la trésorerie de 1984 était centré sur la gestion de la trésorerie, sur le coût des arrangements bancaires avec les institutions financières et sur les pratiques en matière de dépôt et de paiement. Nous avions décelé des problèmes dans tous ces domaines. À notre avis, les problèmes et les occasions manquées de réaliser des économies que nous avons relevés dans ce chapitre étaient pour la plupart directement liés à l'absence de clarté dans la définition des rôles, des responsabilités et des liens hiérarchiques afférents à la fonction de gestion de la trésorerie. Nous avons fait huit recommandations.

Étendue du suivi

15.5 Le suivi de cette année consistait principalement en une série d'entrevues avec des hauts fonctionnaires du Bureau du contrôleur général, du receveur général du Canada et du ministère des Finances. Nous avons également examiné les documents établis depuis notre Rapport de 1984 comme les directives du Conseil du Trésor, les nouveaux arrangements bancaires, un rapport produit par un expert-conseil indépendant sur les rôles, les responsabilités et les liens hiérarchiques à l'intérieur du cadre de gestion de la trésorerie,

et le rapport périodique de mars 1986 qu'a soumis le Bureau du contrôleur général au Comité des comptes publics. Nous n'avons pas effectué une vérification détaillée de ces documents.

Évolution à ce jour

15.6 Au début de 1985, le Comité des comptes publics a tenu deux audiences sur la gestion de la trésorerie. À la demande de l'Association des banquiers canadiens, on a tenu la deuxième audience pour discuter d'une nouvelle négociation des arrangements bancaires avec les institutions financières. Le comité a publié en mai 1985 un rapport recommandant que l'on confie au Bureau du contrôleur général la responsabilité concernant tous les aspects de la gestion de la trésorerie. Le comité faisait également part de ses préoccupations concernant l'absence de progrès dans la nouvelle négociation des arrangements bancaires et insistait pour que la question soit réglée avant le 30 août 1985. Le rapport du comité contenait cinq recommandations. Voici quelques-unes des mesures prises par le gouvernement :

- En janvier 1985, le gouvernement a approuvé une stratégie pour la gestion de la trésorerie. On a également donné un accord de principe en vue de l'élaboration d'un certain nombre d'initiatives particulières comme le renforcement des politiques et des pratiques existantes concernant les comptes débiteurs et l'échelonnement des paiements aux fournisseurs de façon à respecter les dates d'échéance.

- En mars 1985, on a formé un Comité supérieur de revue de la gestion de la trésorerie pour assurer une bonne coordination de la gestion de la trésorerie. Ce comité est présidé par un haut fonctionnaire du Bureau du contrôleur général et formé de représentants du ministère des Finances, du ministère des Approvisionnements et Services, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Banque du Canada. Des représentants d'autres ministères s'y joignent également à l'occasion.

- En juin 1985, le sous-ministre des Finances remettait au Comité des comptes publics un compte rendu à jour de l'état d'avancement des négociations en vue des arrangements bancaires. Il y indiquait que l'on avait accompli des progrès considérables depuis les audiences, que l'on avait accordé une priorité élevée aux arrangements bancaires et que les deux parties collaboraient pleinement afin d'en venir à un règlement le plus rapidement possible.

- En juillet 1985, le Conseil du Trésor approuvait l'établissement d'une Direction de la gestion de la trésorerie au sein du Bureau du contrôleur général qui fonctionne actuellement grâce à un personnel de 12 employés.

- En janvier 1986, un groupe consultatif indépendant avait terminé son examen des rôles, responsabilités et liens hiérarchiques liés à la gestion de la trésorerie au sein du gouvernement du Canada. Les conclusions du rapport favorisaient l'attribution au Bureau du contrôleur général de la responsabilité en matière de gestion de la trésorerie et prônaient la formation d'un Comité supérieur de revue de la gestion de la trésorerie.

- En mars 1986, le Bureau du contrôleur général préparait et soumettait au Comité des comptes publics un rapport d'étape sur la gestion de la trésorerie, dans lequel étaient décrites les économies réalisées grâce à l'amélioration des méthodes de gestion dans ce domaine, et les améliorations apportées dans les politiques et les pratiques afférentes.

- En avril 1986, entrait en vigueur un accord révisé concernant les arrangements bancaires entre le gouvernement et les institutions financières.

15.7 Au cours des deux dernières années, le Bureau du contrôleur général a émis un certain nombre de directives sur la gestion de la trésorerie, notamment :

- une stratégie gouvernementale touchant la gestion de la trésorerie;

- une politique et des procédures touchant la perception des comptes en souffrance;

- un règlement concernant la radiation des dettes;

- des exigences concernant la distribution des chèques de paye;

- une politique et des procédures concernant le paiement des comptes des fournisseurs;

- des lignes directrices pour la surveillance et le contrôle des obligations des sociétés d'État envers le Canada;

- des lignes directrices visant à renforcer les politiques et pratiques existantes en matière de gestion des recettes et de recouvrement des montants dûs au gouvernement;

- une politique de prélèvement pour le financement des sociétés d'État.

15.8 Le receveur général a également émis plusieurs directives et bulletins d'information concernant, entre autres, le préavis à lui donner au sujet des demandes de paiements importants, le dépôt électronique des deniers de l'État au crédit du receveur général du Canada et la mise en oeuvre de la politique relative aux paiements des comptes des fournisseurs, c'est-à-dire le paiement à la date d'échéance.

Conclusion globale

15.9 Le gouvernement accorde maintenant une haute priorité à la gestion de la trésorerie et a tenu compte de toutes les recommandations faites à cet égard en 1984. Des progrès ont été accomplis dans l'établissement de bonnes pratiques de gestion de la trésorerie. On connaîtra les économies réalisées grâce à de saines pratiques de gestion de la trésorerie seulement lorsque les initiatives existantes et prévues à cet égard auront été en oeuvre assez longtemps pour pouvoir les mesurer avec exactitude.

15.10 Nous sommes toutefois préoccupés du fait que bon nombre d'agents financiers et de gestionnaires de programmes au niveau du ministère n'accordent pas toujours l'importance voulue à une saine gestion de la trésorerie. Conscient de cette situation, le Bureau du contrôleur général nous a informé qu'il travaillait à l'élaboration de programmes de formation pour aider à la mise en oeuvre de saines pratiques de gestion de la trésorerie. Au début, ces programmes de formation seront offerts aux agents financiers et, par la suite, aux gestionnaires de programme.

Gestion de la trésorerie

15.11 Le Bureau du contrôleur général s'est vu attribuer la responsabilité de la gestion de la trésorerie dans les domaines qui relèvent du Conseil du Trésor. Une étude qu'a effectuée un groupe d'experts-conseils indépendants ainsi que des consultations entre les organismes centraux ont permis de clarifier les rôles des ministères et autres organismes centraux. Le Comité supérieur de revue de gestion de la trésorerie, dont il a été fait mention précédemment, s'est réuni à plusieurs occasions au cours des dix-huit derniers mois. Il existe donc maintenant une direction dans les domaines où la gestion de la trésorerie relève du Conseil du Trésor, et des moyens par lesquels les organismes centraux et les ministères pourront résoudre ensemble les problèmes de gestion de la trésorerie. Le bien-fondé de ces changements apportés par suite de nos recommandations est également confirmé dans le rapport du groupe d'experts-conseils indépendants.

Coût des arrangements bancaires actuels/Nouvelle négociation des arrangements bancaires avec les institutions financières

15.12 Le gouvernement et les institutions financières ont maintenant terminé leurs négociations en vue de nouveaux arrangements bancaires, arrangements qui portent sur la période allant du 1er avril 1986 au 31 mars 1989. Le Bureau du contrôleur général devra vérifier chaque année le rapport coût-efficacité de ces nouveaux arrangements.

Pratiques en matière de facturation, de perception, de dépôt et de paiement

15.13 **Facturation et perception.** Le Bureau du contrôleur général a choisi d'axer sur le secteur des comptes débiteurs, les nombreux travaux liés à la gestion de la trésorerie en 1985-1986. Au cours des deux dernières années, il a émis deux directives sur la gestion des comptes débiteurs liés au recouvrement des comptes en souffrance et au renforcement des politiques et pratiques existantes concernant la gestion des recettes et le recouvrement des montants dûs au gouvernement. Le contrôle exercé par le contrôleur général à cet égard révèle une amélioration importante dans le recouvrement des comptes débiteurs en 1985-1986.

15.14 **Dépôt.** On a mis au point un système pour le dépôt électronique des deniers de l'État dans le compte du receveur général, système dont la mise en oeuvre est prévue pour l'été de 1986. Il s'applique à tous les ministères, organismes et sociétés d'État qui opèrent à l'intérieur du Trésor (anciennement Fonds du revenu consolidé), à l'exception de Revenu Canada et de la Société canadienne des postes à l'égard desquels d'autres arrangements ont été pris. Il remplacera le système actuel qui repose sur l'utilisation des pièces de règlement bancaire.

15.15 Revenu Canada a autorisé les institutions financières à recevoir ces dépôts. Le gouvernement a l'intention d'éliminer le recours aux pièces de règlement bancaire pour ces dépôts également.

15.16 **Paiement.** En août 1985, le Bureau du contrôleur général a émis une directive exigeant que les paiements aux fournisseurs soient effectués le plus près possible de la date d'échéance, mais jamais après celle-ci. Cette politique a été mise en oeuvre en août 1985. Le Bureau du contrôleur général nous a informé que, selon une analyse préliminaire, elle a permis de réaliser des économies qui pourraient s'avérer importantes; il entend d'ailleurs continuer de suivre de près la situation à cet égard.

15.17 **Paiements anticipés aux sociétés d'État.** Dans notre Rapport de 1984, nous avons noté que des ministères versaient des fonds à des sociétés et organismes d'État avant que ceux-ci en aient réellement besoin. Dans une directive émise en mars 1986, le Bureau du contrôleur général a énoncé une politique selon laquelle les paiements anticipés aux sociétés d'État devraient correspondre à leurs besoins réels de liquidités. De cette façon, le gouvernement réaliserait d'importantes économies d'intérêt. Le Bureau du contrôleur général doit veiller à la mise en application de cette politique.

15.18 **Recouvrements de liquidités des sociétés d'État.** Un certain nombre de sociétés d'État avaient accumulé d'importantes liquidités excédentaires à leurs besoins. Durant 1985-1986, 364 millions de dollars ont été recouvrés. Un autre montant de 74 millions de dollars doit être recouvré en 1986-1987. Selon les calculs du Bureau du contrôleur général, des économies d'intérêt de plus de 30 millions de dollars par année seront réalisées grâce à ces recouvrements.

15.19 **Autres économies et initiatives.** Le receveur général nous a informé qu'au cours de l'année écoulée, il avait réduit de 1 000 à 22 le nombre de comptes bancaires des ministères, augmentant ainsi d'environ 20 millions de dollars le niveau des liquidités déposées dans des comptes portant intérêt. Certaines autres initiatives prises en matière de gestion de la trésorerie devraient également permettre au gouvernement de réaliser des économies. Par exemple, le ministère des Finances a négocié une réduction des frais d'engagement sur la fraction inutilisée de la ligne de crédit du Canada en dollars américains et réduit les commissions versées aux distributeurs d'obligations négociables. Le Bureau du contrôleur général, dans le cadre d'un projet pilote, met à l'essai l'utilisation par les ministères et organismes des chèques de voyage plutôt que des avances pour les déplacements aux frais du gouvernement. Le gouvernement envisage également l'utilisation des cartes de crédit pour le paiement des frais de déplacement et des comptes des fournisseurs. En 1986, le receveur général offrira, outre le projet pilote en cours, la possibilité de déposer directement à leurs comptes bancaires, la paye des employés, la rémunération des juges, des députés et du personnel de la Chambre des communes ainsi que les pensions des retraités de la fonction publique et de l'armée.

La gestion des déplacements - chapitre 7 en 1984

15.20 En 1984, nos examens des pratiques et contrôles en matière de gestion des déplacements dans un certain nombre de ministères ont révélé d'importantes lacunes dans

plusieurs domaines. Nous avons mentionné la nécessité d'apporter à la politique concernant les voyages certaines améliorations qui, à notre avis, permettraient une gestion plus efficiente et plus économique des déplacements.

15.21 Le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont pas encore fini d'apporter des modifications à la politique concernant les voyages et à ses dispositions. Ces modifications visent à simplifier les modalités d'autorisation préalable et à réduire les frais d'administration.

15.22 Dans trois des quatre ministères retenus pour notre suivi, nos examens des pratiques et procédures actuelles pour la gestion et le contrôle des déplacements des fonctionnaires n'ont pas révélé de lacunes importantes. Dans le cas du ministère des Affaires extérieures toutefois, nous avons noté des lacunes dans la vérification des factures du Service central des voyages et dans le remboursement des billets d'avion non utilisés.

15.23 Le 30 avril 1986, le ministre des Approvisionnements et Services a annoncé qu'un organisme privé émetteur de cartes de crédit avait été choisi pour fournir au niveau des ministères un système de cartes de voyage. En outre, on avait désigné une agence commerciale pour assurer la prestation d'un service de réservations et de billets pour les déplacements des fonctionnaires en service. Le système de cartes de voyage et le nouveau service des voyages seront instaurés progressivement sur une période de 18 à 24 mois, à partir de décembre 1986.

15.24 Le nouveau système et le nouveau service sont destinés à :

- promouvoir l'utilisation des cartes de crédit par les voyageurs, système moins onéreux pour le gouvernement que l'ancien système;
- économiser de l'argent, en éliminant le système de paiement et de facturation actuel du Service central des voyages, et en demandant aux ministères et aux détenteurs de cartes de crédit de régler leurs comptes directement plutôt que par le truchement de l'ancien système;
- renforcer la responsabilité relative à l'achat de billets de transport et à l'administration financière des demandes de remboursement des frais de déplacement.

15.25 Nous examinerons la mise en oeuvre de la nouvelle politique concernant les voyages et le fonctionnement des nouveaux systèmes de cartes et de services des voyages lorsqu'ils seront entièrement opérationnels.

La gestion de la classification des emplois - chapitre 8 en 1984

Introduction

15.26 En 1984, le Bureau effectuait à l'échelle du gouvernement une vérification de la gestion de la classification des emplois au sein de la fonction publique. La classification des emplois, c'est la détermination de la valeur relative des emplois au sein de la fonction publique (les taux de rémunération en vigueur pour la plupart des emplois au sein de la fonction publique sont établis par voie de négociation collective).

15.27 Nous avons noté que le système de classification des emplois était soumis à de fortes pressions visant à relever les niveaux de classification et que les mesures prises pour contrer ces forces, y compris les pratiques de gestion, étaient insuffisantes. Personne n'était directement comptable de l'intégrité du système de classification des emplois ou des décisions en cette matière, dont la plupart étaient prises en vertu de pouvoirs délégués aux ministères. Une vérification qu'a menée en 1983 le Secrétariat du Conseil du Trésor sur la qualité des décisions en matière de classification a révélé un taux inquiétant de classifications erronées - un fonctionnaire sur quatre était mal classifié et dans la plupart des cas, surclassifié - ce qui représentait un coût salarial net de 125 millions de dollars en 1983.

15.28 Notre rapport de vérification contenait cinq recommandations visant à apporter des améliorations dans les trois domaines suivants :

- contrôle de la qualité et sensibilisation aux incidences financières des décisions en matière de classification;
- surveillance et contrôle du régime de classification des emplois par l'organisme central responsable;
- obligation pour le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères de rendre compte en matière de classification des emplois.

Évolution depuis 1984

15.29 Le Comité des comptes publics a tenu en mai 1985 deux audiences sur la classification des emplois. Dans son rapport à la Chambre, le comité recommandait que le Secrétariat du Conseil du Trésor lui soumette à nouveau, en avril 1986, un rapport sur les progrès accomplis dans l'application de mesures correctives. Ce qui a été fait.

Étendue du suivi

15.30 Notre rapport de suivi est fondé sur un examen des rapports soumis au Comité des comptes publics par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), sur un rapport plus récent du SCT concernant les progrès réalisés à l'égard de chaque recommandation et sur l'examen de certains documents et discussions avec des fonctionnaires du SCT. Comme le SCT a pris depuis mai 1985 de nombreuses initiatives qui, dans certains cas, ne sont pas entièrement mises en application, nous n'avons pas effectué une vérification sur place de l'efficacité des mesures correctives.

Contrôles de la qualité/Sensibilisation aux incidences financières

15.31 Nous avons recommandé que le SCT et les ministères s'assurent que les décisions en matière de classification sont soumises à des mesures de contrôle qualitatif rigoureuses et efficaces avant d'être mises en oeuvre. Nous avons également préconisé que le SCT et les ministères élaborent des mesures pour s'assurer que les incidences financières des changements organisationnels et des décisions connexes en matière de classification sont prises en compte. Ces recommandations visaient également à assurer qu'une décision en matière de classification soit judicieuse au moment où elle est prise et que ses incidences financières sont connues et prises en compte, particulièrement s'il s'agit d'un relèvement de la classification. Entre autres, il fallait que le SCT s'assure que les normes de classification - fondement d'une décision judicieuse - sont à jour et que les ministères améliorent leur contrôle sur le processus de prise de décisions afin de garantir que celles-ci correspondent aux normes de classification et au travail effectué ou à effectuer dans le poste en cause.

15.32 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous informe qu'il a mis en oeuvre les mesures correctives suivantes :

- On a constitué un groupe de travail spécial pour revoir les 50 normes de classification qui n'avaient pas fait l'objet d'un examen approfondi au cours des 10 dernières années. L'examen de six d'entre elles a été mené à terme, les 44 normes qui restent seront revues et mises à jour d'ici le 1er avril 1987. Un examen quinquennal périodique des normes de classification commencera en 1987-1988. D'ici 1988-1989, les 69 normes de classification auront été révisées; aucune norme ne datera de plus de cinq ans.

- Le SCT met actuellement en oeuvre un "système de postes clés" qui consiste à désigner dans les ministères certains postes qui serviront de postes repères pour la classification d'autres postes au sein du même ministère. À ce jour, quelque 24 postes dans 9 ministères importants ont été désignés postes clés dans plusieurs groupes professionnels importants. Une fois sa mise en oeuvre complétée, ce système comportera des postes repères pour environ 100 000 postes.

- Dans les ministères, les décisions en matière de classification doivent à l'heure actuelle être prises par un comité comptant au moins deux gestionnaires organiques compétents en matière de classification. En outre, avant de reclassifier un poste à un niveau supérieur et d'en promouvoir ainsi le titulaire, les ministères doivent s'assurer que le travail effectivement accompli correspond à la description du poste. Le SCT déclare que depuis août 1985, 16,9 p. 100 des demandes de reclassification à un niveau supérieur ont été refusées par suite d'un tel examen.

- On a éliminé le financement automatique des reclassifications à un niveau supérieur. Les gestionnaires doivent démontrer que les incidences financières d'une décision en ce sens sont connues et que les fonds sont disponibles. Le SCT doit évaluer dans quelle mesure le nouveau système d'information, mis en oeuvre le 1er avril 1986, est efficace pour évaluer les effets des coûts attribuables aux activités de classification du ministère sur la masse salariale.

Surveillance et contrôle de l'organisme central

15.33 Nous recommandions à cet égard que le SCT soit bien renseigné sur l'efficacité du régime de classification tant à l'échelle de la fonction publique qu'à celle des ministères; qu'il recueille l'information nécessaire d'une façon systématique et coordonnée afin d'éviter le chevauchement des efforts, et que les problèmes de classification soient corrigés efficacement et promptement en imposant des sanctions au besoin.

15.34 Le SCT nous informe que l'on a pris les mesures correctives suivantes :

- Les ministères doivent soumettre à l'examen du SCT leurs plans annuels de vérification et de contrôle de la classification.

- Les ministères doivent effectuer des vérifications bisannuelles de la qualité de leurs décisions de classification selon la méthode de vérification normalisée du SCT et ce, sous réserve d'un contrôle par ce dernier. Les résultats sont soumis au SCT pour compilation à l'échelle de la fonction publique. La première vérification a été effectuée en 1985-1986 et a révélé un taux de classifications erronées de 11,4 p. 100 pour l'ensemble de la fonction publique. Cette vérification a porté sur la classification de 3 568 postes et elle est exacte à ∓ 2 p. 100 pour l'ensemble de la fonction publique, dans 95 p. 100 des cas. La méthode statistique utilisée était analogue à celle utilisée pour la vérification de 1983 du SCT. Le personnel des ministères a effectué des vérifications selon les directives publiées à cet égard par le SCT qui, par la suite, en a fait le contrôle. Des 11,4 p. 100 de postes classifiés de façon erronée, 7,5 p. 100 avaient été surclassifiés. Même s'il n'est pas possible d'établir une comparaison directe avec la vérification de 1983 du SCT, les chiffres comparables tirés de cette vérification étaient de 23,8 p. 100 de postes classifiés de façon erronée, dont 19,4 p. 100 de postes surclassifiés.

- On a demandé à chaque ministère d'établir, dans le cadre des vérifications bisannuelles prévues pour 1988 et 1990, des objectifs en matière de classification des emplois à partir de leur taux de classifications erronées noté lors de la vérification de 1985-1986. Tous les ministères comptant plus de 400 années-personnes ont fixé ces objectifs qui de plus ont été communiqués au Comité des comptes publics.

- Les ministères sont tenus de soumettre au SCT un rapport mensuel sur les mesures correctives prises à l'égard des cas de classifications erronées notés dans la vérification de 1985-1986, ainsi qu'à l'égard des cas de classifications erronnées relevés au cours de leurs propres activités de contrôle.

- Le SCT renouvellera un accord avec la Commission de la Fonction publique selon lequel cette dernière vérifiera certains aspects du processus de classification au cours de sa vérification des activités de dotation des ministères. Afin d'éviter les chevauchements, le SCT exemptera de la revue de la classification de la Commission tout ministère qui manifestement aura effectué une vérification interne rigoureuse de ses activités de classification.

- Depuis le 1er avril 1986, le SCT a mis en oeuvre un système informatique pour contrôler les activités de classification du ministère. Ce système permettra

d'établir une comparaison entre le rendement d'un ministère par rapport au rendement de l'ensemble de la fonction publique.

- Le Conseil du Trésor a émis des directives qui précisent les responsabilités en matière de classification des emplois en ce qui concerne le rôle des spécialistes en matière de personnel et des gestionnaires des ministères. Les spécialistes doivent attester la pertinence des décisions en matière de classification; les gestionnaires des ministères doivent se porter garants des incidences financières et de la disponibilité des fonds. Le SCT a également décrété que les projets de réorganisation dans les ministères devront être approuvés par des gestionnaires dont le poste est supérieur de deux niveaux au poste visé par une mesure de classification proposée. Les ministères ont été avisés que le rendement des gestionnaires en matière de classification fait partie intégrale de leur évaluation de rendement. Si le programme de classification d'un ministère s'avère insatisfaisant, le sous-chef devra expliquer au Conseil du Trésor les plans en vue de mesures correctives.

- Le SCT suit de près les mesures correctives prises par les ministères pour rectifier les cas de classifications erronées.

Obligation de rendre compte de la classification des emplois

15.35 Nous recommandions à cet égard que le Conseil du Trésor fasse périodiquement rapport au Parlement des activités et du rendement du système de classification des emplois. Au cours de son témoignage devant le Comité des comptes publics, le secrétaire du Conseil du Trésor a déclaré que le président du Conseil du Trésor entendait se conformer aux voeux du comité relativement aux rapports à soumettre au Parlement sur la classification des emplois. Le Comité des comptes publics n'a pas pris de décision officielle quant à cette recommandation. Les membres qui avaient discuté de cette question ont convenu d'attendre la présentation du rapport du SCT au comité en avril 1986 avant de se prononcer définitivement sur cette recommandation. Aucune recommandation n'a été faite au Parlement en ce qui a trait au rapport sur les activités de classification et sur le rendement du système.

Conclusion

15.36 À notre avis, le Secrétariat du Conseil du trésor a pris des mesures énergiques et directes pour régler les problèmes relevés au cours de notre vérification de 1984 concernant la classification des emplois. Nous sommes préoccupés toutefois, de la lenteur avec laquelle le SCT révise ses normes de classification périmées. Le SCT a entrepris d'examiner et de mettre à jour 50 normes de classification d'ici le 1er avril 1987. Le SCT nous avise que l'examen de toutes les normes est en cours et que l'on a complété la révision de six d'entre elles. Nous savons que la tâche est difficile et que les échéanciers sont serrés; néanmoins, vu son engagement vis-à-vis le Comité des comptes publics, nous incitons le SCT à suivre de près la situation.

15.37 La vérification de la classification des emplois qu'a effectuée le Conseil du Trésor en 1985-1986 à l'échelle de la fonction publique révèle que les mesures prises par le SCT ont un effet positif. Compte tenu de ces résultats, et étant donné que le SCT prévoit que

le taux des classifications erronées tombera à 6,4 p. 100 à l'échelle de la fonction publique en 1990, il nous semble approprié que l'on reporte le rapport au Parlement sur la classification des emplois jusqu'à ce que les résultats des vérifications de 1988 et de 1990 soient connus et soumis à une vérification par le Bureau.

L'Agence canadienne de développement international - chapitre 9 en 1984

15.38 Notre vérification intégrée de 1984 de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a porté sur les quatres grandes composantes du programme, soit l'aide alimentaire, l'aide bilatérale, l'aide multilatérale et les programmes spéciaux. Le rapport était axé principalement sur l'aide alimentaire et l'aide bilatérale. Nous avons fait plusieurs recommandations concernant l'obligation de rendre compte des résultats, les rôles et responsabilités, la planification, la surveillance, le soutien technique, l'approvisionnement, l'utilisation des résultats des évaluations, la planification des ressources humaines et la gestion de l'Agence.

15.39 Le Comité des comptes publics a tenu quatre audiences sur l'ACDI. Dans son huitième rapport à la Chambre, déposé en octobre 1985, le comité adressait huit recommandations au gouvernement et à l'ACDI.

15.40 Dans le cadre du suivi de notre vérification de 1984, nous avons examiné les mesures qu'a prises l'Agence pour assurer la mise en oeuvre des changements proposés dans nos recommandations. Nous avons également examiné les rapports préparés pour le Comité des comptes publics. Nous avons discuté avec la direction des changements apportés aux systèmes et revu les documents pertinents. Comme notre vérification ne comportait ni étude détaillée des projets en cours ni visites sur place de ces mêmes projets, nous ne pouvons donc évaluer les résultats des changements apportés. Notre examen a porté sur des questions liées à l'aide alimentaire, l'aide bilatérale, la planification des ressources humaines, l'évaluation et la gestion de l'Agence.

15.41 L'ACDI a fait de sérieux efforts pour mettre en pratique les recommandations qui découlaient de notre vérification intégrée de 1984 et a réalisé d'importants progrès dans la plupart des cas.

L'aide alimentaire

15.42 Notre rapport de 1984 faisait ressortir la nécessité de procéder à un nouvel examen de l'organisation, de l'administration et de l'obligation de rendre compte liées au programme d'aide alimentaire. Nous avons relevé des lacunes dans la connaissance des besoins en aide alimentaire, dans le contrôle de la livraison et de la distribution, dans l'évaluation et dans l'approvisionnement en poudre de lait écrémé.

15.43 Nous avons également fait part de nos préoccupations concernant le fait que l'obligation de rendre compte n'est pas clairement communiquée. Le Comité des comptes publics a recommandé que le gouvernement désigne clairement l'ACDI, comme l'unique gestionnaire de l'ensemble du programme d'aide alimentaire.

15.44 L'obligation de rendre compte. Depuis 1984, l'ACDI et le ministère des Approvisionnements et Services ont signé un protocole d'entente qui établit leurs responsabilités respectives à l'égard de l'approvisionnement et du transport des denrées alimentaires. Le gouvernement a réaffirmé auprès de la Chambre des communes le rôle de chef de file d'Agriculture Canada à l'égard du Programme alimentaire mondial et a insisté sur la nécessité de maintenir des liens étroits et un échange constant d'information entre les responsables du Programme d'aide alimentaire et le secteur agricole canadien. Cependant, l'ACDI est responsable de la gestion globale du Programme d'aide alimentaire et demande l'avis des autres ministères au moment d'élaborer sa politique à cet égard.

15.45 Bien qu'aucun accord formel régissant les rapports avec le Programme alimentaire mondial n'ait été conclu entre l'ACDI et Agriculture Canada, les relations de travail actuelles entre les deux organismes fonctionnent bien. Grâce à la mise en oeuvre d'un système amélioré de communication entre le Programme alimentaire mondial et Agriculture Canada, des rapports réguliers sont maintenant produits qui renferment de l'information à jour sur les engagements relatifs à l'aide alimentaire ainsi que sur les expéditions et destinations des denrées. Ce système informatique est encore en voie d'élaboration.

15.46 L'ACDI a amélioré ses méthodes internes de coordination des achats et d'administration de l'aide alimentaire bilatérale. Le Centre de coordination et d'évaluation de l'aide alimentaire (CCEAA) et la Division des achats ont mis en oeuvre de nouvelles méthodes d'exploitation. Le CCEAA nomme maintenant un agent des ressources pour tous les projets d'aide alimentaire.

15.47 Connaissance des besoins en aide alimentaire. Depuis la vérification de 1984, les réseaux d'aide alimentaire établis à travers le monde se sont consolidés pour répondre, en partie, à la crise en Afrique. Outre les réunions régulières avec les représentants du Programme alimentaire mondial et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, le CCEAA a fréquemment des rencontres informelles avec les représentants de la Communauté économique européenne et de USAID. L'ACDI a versé des fonds pour améliorer les systèmes de contrôle et de livraison liés au Programme alimentaire mondial pour l'aide bilatérale et multilatérale à l'Afrique. Le CCEAA diffuse maintenant de plus amples informations sur les besoins en aide alimentaire aux organisations non gouvernementales.

15.48 Contrôle. L'Agence a modifié les directives à l'intention de ses agents sur le terrain. Les nouvelles directives énoncent clairement le travail à exécuter. Des surveillants doivent être présents dans les ports à l'arrivée des expéditions de denrées et doivent faire rapport de leurs constatations à la mission. La coordination entre les diverses agences sur le terrain s'est également améliorée, l'ACDI ayant beaucoup insisté sur l'importance des contrôles.

15.49 Poudre de lait écrémé. L'Agence, le ministère de l'Agriculture et la Commission canadienne du lait ont revu le mode d'enrichissement en vitamines de la poudre de lait écrémé. Le coût de l'enrichissement sera ramené à un niveau comparable à celui défrayé par les autres pays donateurs. Le processus automatisé, qui correspond aux normes

canadiennes et internationales, devrait réduire le coût de l'enrichissement puisqu'il élimine le processus manuel de vidage des sacs et d'ensachage.

15.50 L'Agence reconnaît qu'il existe un problème concernant l'utilisation des sacs tissés en polypropylène. Depuis avril 1986, l'Agence utilise les sacs réguliers de papier à 5 plis et qui sont plus faciles à empiler et sur lesquels il est possible de déceler les trous. Les agents sur le terrain doivent produire régulièrement des rapports sur les dommages afin d'enregistrer les problèmes liés à l'expédition.

15.51 Les sacs de poudre de lait écrémé sont maintenant datés, ce qui permettra de reconnaître les sacs dont la durée d'entreposage dépasse la durée de conservation du produit enrichi. Le pays bénéficiaire pourra désormais faire d'autres usages, récupérer ou détruire les sacs de lait en poudre dont la date de péremption est dépassée de manière à ne pas nuire à la santé des destinataires de quelque façon que ce soit.

15.52 Même si la méthode de calcul du prix de revient de la poudre de lait écrémé est entièrement satisfaisante, nous n'avons aucune garantie que l'ACDI revoit périodiquement le calcul du prix à la tonne. De façon informelle, l'ACDI se tient au courant des fluctuations de prix dans l'industrie ainsi que des prix payés par d'autres organismes. Toutefois, elle ne tient aucun registre sur ces données. Un examen régulier par l'ACDI du prix de revient calculé garantirait le respect des exigences du Conseil du Trésor.

La gestion du programme bilatéral

15.53 **Planification de projets.** L'ACDI a pris des mesures en vue d'améliorer la planification des projets en insistant sur la nécessité d'évaluer les facteurs essentiels à leur viabilité opérationnelle et sur la nécessité de tenir compte davantage des résultats de projets et phases antérieurs. L'ACDI a également entamé des mesures en vue de réduire le laps de temps entre la définition d'un projet et sa mise en branle.

15.54 Certaines mesures ont permis d'améliorer l'évaluation de la viabilité opérationnelle, notamment;

- veiller à ce que les comités de revue des projets des directions générales géographiques soient suffisamment exigeants;
- souligner l'importance de parer aux imprévus en établissant des réserves spéciales à cet égard; et
- établir le "Système d'information et de rétroaction sur les activités bilatérales" qui permet l'accès aux données des évaluations des projet antérieurs de l'ACDI.

15.55 Les projets de l'ACDI se prolongent parfois et comportent jusqu'à une deuxième ou même une troisième phase. En 1984, nous avons constaté que l'on n'avait toujours pas pris en compte les leçons tirées des phases antérieures avant d'entreprendre les phases subséquentes. Depuis, on a modifié le système d'approbation des projets. Au moment de la

planification d'une deuxième ou d'une troisième phase, les responsables doivent utiliser les résultats des évaluations des phases antérieures et de projets similaires et indiquer comment ils seront pris en compte dans les phases subséquentes. Toutefois, les documents de planification et d'approbation que nous avons examinés ne faisaient pas directement référence aux résultats d'évaluation de phases antérieures. La façon dont on allait résoudre ou atténuer les problèmes relevés au cours de phases antérieures n'était pas évidente. La solution des problèmes peut être implicite dans le plan, mais un renvoi explicite fournirait une meilleure information à l'autorité compétente, c'est-à-dire la haute direction, le ministre ou le Conseil du Trésor. L'Agence exige maintenant que la Division de l'évaluation prépare un examen critique des plans de projets pour lesquels une contribution de plus de 2 millions de dollars sera versée par l'ACDI.

15.56 Afin de réduire le temps écoulé entre la définition du projet et sa mise en branle, l'ACDI s'est vue dotée de pouvoirs délégués accrus en matière d'autorisation de projets. Elle a aussi encouragé l'exécution simultanée d'activités de planification et réduit le chevauchement en matière de documentation. L'ACDI prévoit également intégrer la planification des marchés à la structure de planification des projets.

15.57 **Structure de gestion des projets.** En 1984, nous avons noté des lacunes concernant les rôles et responsabilités des membres des équipes de projets et des représentants sur le terrain, la surveillance, la prestation des services du soutien technique et administratif et l'utilisation des évaluations de projets. Depuis, l'Agence s'emploie progressivement à combler ces lacunes.

15.58 Dans le contexte d'une politique gouvernementale qui vise à la fois la limitation du nombre d'années-personnes et l'accroissement de l'aide au développement, l'ACDI envisage d'autres méthodes de réalisation des programmes. Au cours des deux dernières années, l'ACDI a augmenté le nombre de contrats conclus avec des entreprises du secteur privé, des groupements et des organisations non gouvernementales pour la planification et la réalisation des projets. On a décentralisé les pouvoirs décisionnels et les missions sont désormais autorisées à engager des conseillers locaux et à diriger le travail des coopérants. De concert avec le Conseil du Trésor, l'ACDI a entamé un examen des pratiques contractuelles concernant les responsabilités des entrepreneurs, la rédaction, le contrôle et l'administration des contrats. On devrait apporter d'autres modifications à la politique sur les contrats par suite de l'examen de la politique étrangère effectué conjointement par la Chambre et le Sénat. Un rapport du Comité permanent des affaires extérieures et du commerce international est attendu pour 1987. Des solutions aux divers problèmes, notamment l'équilibre entre les objectifs nationaux et internationaux, seront proposées à la suite de l'examen des rapports de ces comités.

15.59 Outre son étude sur la politique régissant les contrats, l'ACDI a pris des mesures en vue d'accroître le nombre d'offres permanentes en matière d'aide technique, d'augmenter les montants consacrés aux contrats de surveillance, d'engager par voie de contrat des unités de soutien sur le terrain et de publier un manuel sur l'établissement de telles unités administratives et techniques. L'Agence étudie différents moyens d'augmenter les mesures de contrôle et de décentralisation.

15.60 Grâce aux offres permanentes, aux surveillants de projets et aux unités d'appui sur le terrain, il est plus facile d'obtenir les conseils de spécialistes sur la planification, la surveillance et l'évaluation des projets. L'ACDI a augmenté le nombre d'offres permanentes conclues avec des experts-conseils, ce qui permettra aux agents de projets de l'administration centrale de pouvoir bénéficier facilement et souvent des conseils de spécialistes dans un certain nombre de sous-secteurs. Les offres permanentes pour les surveillants de projets et la présence d'unités d'appui technique et administratif devraient améliorer la qualité des contrôles sur le terrain et des rapports remis à l'équipe de projet de l'administration centrale.

15.61 L'Agence veut que le Conseil du Trésor approuve une augmentation du nombre d'années-personnes afin de s'assurer des ressources suffisantes pour gérer le nombre croissant d'activités d'ordre technique et de faire en sorte que les entrepreneurs s'acquittent de leurs responsabilités.

15.62 L'ACDI a examiné à nouveau les rôles et responsabilités des équipes de projets importants, notamment ceux des chefs d'équipe de projets, des agents des ressources, des représentants de l'ACDI auprès de la mission, des agents chargés de l'exécution et des surveillants de projets. L'Agence doit émettre bientôt de nouvelles directives pour clarifier leurs rôles et responsabilités respectifs à l'égard de la réalisation des projets.

15.63 **L'approvisionnement.** En 1984, nous avions constaté que l'ACDI devait améliorer la planification et le contrôle de ses activités d'approvisionnement et qu'elle devait notamment améliorer la diffusion de ses politiques, procédures et lignes directrices en matière d'approvisionnement auprès des équipes de projets et des experts-conseils. Une récente vérification interne de la Division des approvisionnements révèle que le cadre de l'obligation de rendre compte est maintenant amélioré. On doit cette amélioration à un nouveau mandat et à une nouvelle structure de l'organisation, à un protocole d'entente conclu entre l'ACDI et le ministère des Approvisionnements et Services, entre la Division des approvisionnements et le CCEAA, à la rédaction de procédures et lignes directrices et à l'établissement d'un plan de formation pour la division.

15.64 Toutefois, le rapport provisoire de vérification interne indiquait que le personnel de la Division de l'approvisionnement "ne participait pas aux activités de planification et de contrôle des projets aussi activement qu'il était prévu dans leur mandat, ni suffisamment pour assurer un processus d'approvisionnement efficace à l'intérieur de l'ACDI". Même si les représentants de la division se voient généralement attribuer des projets qui comportent un élément important d'approvisionnement, ces projets leur sont souvent confiés après que le mode d'approvisionnement a été choisi et que les plans détaillés d'exploitation ont été établis. La vérification interne révélait également que les décisions relatives au mode d'approvisionnement n'étaient justifiées ni par une documentation appropriée ni par une analyse pertinente.

15.65 En réponse aux recommandations qui découlent de la vérification interne, un plan d'action détaillé pour résoudre ces questions est en voie d'élaboration.

La gestion de l'Agence

15.66 Plan d'action global de gestion de l'Agence. On a trouvé satisfaisant l'état d'avancement des projets du Plan d'action global de gestion de l'Agence (PAGGA) non encore terminés. Parmi les projets du PAGGA en cours, les quatre principaux, qui représentaient 80 p. 100 du budget, sont maintenant soumis à un contrôle budgétaire satisfaisant. L'Agence a complété les examens prévus des projets du PAGGA et a pris des mesures appropriées pour régler les problèmes qui subsistaient. Le Bureau du contrôleur général confirme l'achèvement des projets.

15.67 Mémoire générale. En 1984, nous avons examiné les procès-verbaux du Comité du président qui traitaient des questions liées au fonctionnement, et nous avons noté qu'aucun mécanisme n'était en place pour assurer un suivi structuré et systématique des décisions du comité. En conséquence, la mise en oeuvre des mesures correctives a parfois été retardée.

15.68 Depuis 1984, l'ACDI a lancé un Programme d'initiative globale de gestion. Les rapports principaux qui ont des répercussions sur les politiques et programmes sont transmis au Comité du président où les priorités sont fixées. La direction générale compétente élabore des plans d'action et les incorpore aux plans de travail. Deux fois l'an, le Comité du président en évalue l'état d'avancement.

15.69 Après étude, le Comité de vérification et d'évaluation accepte ou rejette les recommandations des rapports de vérification et d'évaluation. En juillet 1984, le Comité du président chargeait le Comité de vérification et d'évaluation de veiller à la mise en application des recommandations acceptées. Ainsi on assure systématiquement le suivi des recommandations touchant la vérification interne et on produit des rapports périodiques à cet égard. Il n'existe toutefois aucune modalité semblable pour contrôler la mise en application des recommandations approuvées par suite des études d'évaluation globale de l'Agence et des études de programmes sur lesquelles le comité s'est penché.

15.70 La planification de l'évaluation. En 1984, on n'a pas effectué les évaluations de façon intégrée et coordonnée. Il aurait fallu mettre au point des modalités pour coordonner les activités d'évaluation à l'intérieur des diverses directions générales de programmes et pour assurer une certaine uniformité dans les évaluations de programmes et de projets et au niveau de l'ensemble de l'Agence. La Division de l'évaluation de l'Agence insiste maintenant sur l'harmonisation des plans de projets et des plans d'évaluation pour l'ensemble de l'organisation. Elle rédige un rapport annuel sur les activités d'évaluation. En outre, la division a émis des lignes directrices qui servent de normes pour la planification et la conduite des évaluations. Enfin, elle a mis au point un cours de formation en évaluation à l'intention des gestionnaires de projet.

15.71 La planification des ressources humaines. L'ACDI et son personnel travaillent dans un milieu en constante évolution. Sur le plan externe, les rapports avec les pays bénéficiaires sont souvent redéfinis. Sur le plan interne, l'Agence subit de fréquents changements aux niveaux de l'organisation, des programmes ou de l'administration. Ces facteurs ont une incidence marquée sur le genre et le niveau des compétences requises, sur le

temps et le lieu précis où elles seront requises pour atteindre les objectifs de fonctionnement. L'Agence doit se doter de mécanismes qui lui permettront d'apporter en temps opportun les modifications nécessaires pour répondre aux nouvelles demandes ou orientations.

15.72 En 1984, le plan en matière de ressources humaines de l'ACDI n'était pas rattaché au processus de planification opérationnelle. Qui plus est, il n'existait aucun plan pluriannuel en matière de ressources humaines. Depuis lors, l'ACDI a mis en oeuvre les principaux éléments d'un système de planification des ressources humaines. Il fournit aux gestionnaires un cadre de planification intégré, une base de données suffisantes, un cycle coordonné de redéploiement du personnel et un processus rationnel d'avancement professionnel. Le Conseil du trésor a approuvé un plan pluriannuel des ressources humaines (PPRH 1986-1990). Le prochain PPRH devrait être inclus dans le cycle de planification de l'Agence. La réintégration du personnel affecté à des postes à l'étranger et le redéploiement du personnel sont maintenant regroupés à l'intérieur d'une activité annuelle administrée par le personnel à laquelle participent toutes les directions générales de l'Agence.

L'Office national de l'énergie - chapitre 10 en 1984

15.73 Dans le cadre de notre vérification de 1984 de l'Office national de l'énergie, nous avons examiné le processus qui enclenche et soutient les décisions de l'Office en matière de réglementation. Nous nous sommes attardés plus particulièrement sur les contrôles de gestion exercés sur le soutien analytique du processus décisionnel pour nous assurer qu'il était techniquement complet. Nous avons également examiné les procédés qu'utilise l'Office pour assurer le respect de ses décisions et pour en évaluer les incidences. Nous nous sommes également penchés sur la manière dont l'Office administre le programme des redevances d'exportation. Nous avons relevé certaines lacunes et fait trois recommandations.

15.74 Nous avons effectué le suivi à l'égard de ces trois recommandations tout en tenant compte de l'évolution constante du milieu dans lequel l'Office doit exercer ses activités de réglementation. Depuis la vérification de 1984, le gouvernement opte pour une réglementation moins stricte des exportations et des prix du pétrole et du gaz. Dans certains cas, cette nouvelle orientation a modifié la portée de nos recommandations. Notre vérification a comporté un examen des documents justificatifs et des discussions avec le personnel des directions fonctionnelles de l'Office. Nous n'avons effectué aucun examen détaillé.

Activités de réglementation des sociétés pipelinières

15.75 Nous avons recommandé l'établissement d'un programme à long terme pour appuyer les efforts de l'Office en vue d'inciter les sociétés pipelinières réglementées à opérer de manière économique et efficiente. En réponse à cette recommandation, l'Office a pris trois initiatives.

15.76 Pour commencer, l'Office avait songé à une "vérification axée sur la gestion" ou à un genre de vérification d'optimisation. Des progrès ont été accomplis en ce sens; par exemple en 1985, était signée l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel. Aux

termes de cette entente, le gouvernement acceptait d'établir un comité indépendant d'enquête qui ferait une vérification globale des sociétés pipelinières interprovinciales et internationales, de leur rôle et de leurs opérations. Simultanément, l'Office tenait des audiences sur les tarifs à l'égard de deux importants transporteurs. Pour ces raisons, et reconnaissant qu'il s'agissait d'une période transitoire, l'Office a décidé que le moment était mal choisi pour entamer des vérifications de gestion. Ces vérifications devraient débuter vers la fin de 1986 ou au début de 1987.

15.77 La deuxième initiative concerne le resserrement des contrôles de l'Office sur la construction des pipelines. Au début des audiences, l'Office s'est intéressé à la conception, au tracé et au coût estimatif des grands projets de construction. Les coûts estimatifs et les contrôles y tiennent maintenant une place beaucoup plus importante. Tous les certificats comportent maintenant une nouvelle clause selon laquelle les sociétés doivent produire des rapports mensuels sur les coûts. En outre, le personnel de l'Office examine les coûts estimatifs et les calendriers approuvés dans le cadre d'un "programme de contrôle des coûts". Tout écart constaté entre les estimations initiales et les rapports périodiques fait l'objet d'un suivi.

15.78 Une troisième initiative vise l'amélioration des procédés de vérification de l'Office.

Administration du programme des redevances d'exportation

15.79 Nos autres recommandations visaient le contrôle des exportations de pétrole. Auparavant, il fallait une licence pour exporter du pétrole et les sociétés payaient une redevance d'exportation sur chaque mètre cube de pétrole exporté. Depuis le 1er juin 1985, les permis ont été abolis ainsi que la redevance d'exportation. Ces changements ont eu une incidence marquée sur les opérations de l'Office.

15.80 Quant à notre deuxième recommandation selon laquelle l'Office devrait déterminer le volume des exportations de pétrole ou de produits pétroliers effectuées illégalement, par exemple par camion, nous acceptons la décision de l'Office de ne pas donner suite à cette recommandation, car avec la déréglementation des exportations pétrolières et la disparition de la redevance pétrolière, elle n'a plus son utilité.

15.81 Notre troisième recommandation, selon laquelle l'Office devrait déterminer si sa façon actuelle de faire respecter la loi correspond pleinement aux intentions du législateur, a pris un nouveau sens. Étant donné la déréglementation, l'Office mettra fin à ses activités de vérification relatives aux redevances d'exportation pétrolière lorsque les vérifications prévues auront été complétées. Notre vérification de 1984 a permis de constater que l'Office n'avait pas bien évalué la portée et l'importance des tests de vérification effectués auprès des sociétés pétrolières en vue d'améliorer l'efficacité de la vérification des redevances d'exportation. Nous avons mentionné que l'Office n'avait jamais cherché à vérifier si les produits effectivement exportés correspondaient aux déclarations qui lui étaient remises. Jusqu'à tout récemment, on ne disposait pas d'information suffisante sur les évaluations et les conclusions des vérifications antérieures pour constituer un fondement qui servirait à la planification de la vérification. L'Office se propose

d'examiner à nouveau la portée des tests de vérification à effectuer dès que les résultats des vérifications en cours seront connus. Nous sommes d'accord avec cette façon de faire.

Conclusion globale

15.82 L'Office a consenti à des efforts tangibles et réalistes pour se plier à nos recommandations. Toutefois, comme diverses initiatives ont été prises assez récemment et que certaines mesures restent encore à prendre, nous entendons continuer à suivre la situation de près.

Le ministère de la Défense nationale - chapitre 12 en 1984

Historique

15.83 Notre deuxième vérification intégrée du ministère de la Défense nationale (MDN) a fait l'objet du chapitre 12 de notre Rapport de 1984. Cette vérification portait sur six principaux domaines : la planification, le contrôle et l'évaluation; la gestion financière et les systèmes de contrôle; les projets d'acquisition d'équipement important; les projets de construction d'immobilisations; l'élaboration de systèmes de traitement automatique des données (TAD); et la gestion des ressources humaines. Ce chapitre comportait 29 recommandations visant les six domaines en cause. Le Comité des comptes publics a consacré trois audiences à ce chapitre au cours des mois de février et de mars 1985 et, le 30 avril 1985, il énonçait un certain nombre de recommandations dans son troisième Rapport à la Chambre des communes.

15.84 Notre suivi visait à évaluer les progrès réalisés par le ministère dans la mise en application des recommandations faites par le Bureau et par le Comité des comptes publics (CCP). Nous avons divisé le travail en deux étapes. Dans le cadre du présent rapport, nous donnons une évaluation initiale des progrès. En 1987, nous procéderons à un examen plus détaillé.

Évolution à ce jour

15.85 Le ministère a accepté toutes nos recommandations. Dans certains cas, il a déclaré que des mesures avaient déjà été prises dans le sens souhaité. Dans quelques rares cas, le ministère faisait remarquer que des facteurs extérieurs ont diminué sa capacité d'effectuer les changements nécessaires. Dans tous les cas cependant, le ministère avait dûment attribué les responsabilités pour la mise en application de chaque recommandation, établi des plans d'action, et mis en place un système de contrôle. Ce système permet la production des rapports trimestriels internes sur les progrès accomplis.

15.86 Le troisième Rapport du CCP comportait huit recommandations visant l'établissement, l'évaluation et la déclaration des objectifs non militaires liés aux projets d'acquisition d'équipement importants; la détermination et la divulgation des coûts de ces projets sur toute leur durée de vie; le recours à une double source d'approvisionnement pour les pièces de rechange du CF-18; et la désignation d'un cadre supérieur comme agent financier et contrôleur en chef. Le comité a demandé au MDN de lui soumettre un rapport

sur ces recommandations avant le 31 juillet 1985. Il a également demandé au ministère de rédiger des rapports d'étape sur le traitement automatique des données (TAD) et la vérification interne, et de les soumettre avant le 30 août 1985 au vérificateur général qui les examinera pour le Comité.

15.87 Le 23 juillet 1985, le ministère nous soumettait son rapport qu'il présentait également au comité. Le 30 août, nous avons fait savoir au comité que les mesures prises jusqu'ici à l'égard du TAD et de la vérification interne, quoique préliminaires, semblaient satisfaisantes.

15.88 Le 6 février 1986, on a donné au sous-ministre et au chef de l'état-major de la défense une séance d'information sur la portée et l'objet de la vérification intégrée du ministère dont le rapport est prévu pour 1987. Au cours de cet exposé, on les a informés que le suivi des recommandations du Rapport de 1984 et du troisième rapport du Comité des comptes publics serait effectué conformément aux deux étapes décrites précédemment. Le 26 mars 1986, nous avions demandé au ministère un rapport d'étape qui nous a été présenté le 18 avril.

Évaluation globale

15.89 Le ministère s'est attaqué en priorité à la mise en application des recommandations. Des 37 recommandations (8 du Comité des comptes publics et 29 de notre Bureau) exigeant une modification des systèmes ou pratiques de gestion, 15 ont été mises en application de façon intégrale; deux autres sont en attente d'une approbation définitive. Dix-huit sont à l'étude alors que deux autres sont en suspens, dans l'attente d'autres décisions.

15.90 Notre examen préliminaire des progrès accomplis nous amène à conclure que dans la plupart des cas, le MDN a donné suite en tout point aux recommandations et que les mesures prises portaient sur des éléments qui effectivement nécessitaient un changement. Dans bon nombre de cas, les questions en cause sont très complexes et il faudra encore quelque temps avant que l'on connaisse toutes les répercussions des mesures prises par le ministère.

Sommaire par secteur d'intérêt pour la vérification

15.91 **Planification, contrôle et évaluation.** Comme nous l'avons indiqué dans notre Rapport de 1984, une structure à long terme des forces pour les temps de paix, dûment associée aux exigences des temps de guerre, s'avère nécessaire pour guider la planification et la gestion d'à peu près tous les aspects des activités du ministère. Au cours de la vérification, le ministère a entamé une étude de planification normative afin de déterminer les besoins en temps de paix et en temps de guerre. Depuis notre Rapport de 1984, les activités en ce sens ont été élargies et approfondies pour devenir ce que l'on nomme aujourd'hui le processus de mise en oeuvre de la politique de défense.

15.92 Au cours des derniers mois de 1985, le ministre de la Défense nationale émettait des directives pour un examen de la politique de défense. De cet examen, sont ressorties diverses orientations en matière de politique de défense, notamment des "structures explicatives et chiffrées pour les forces militaires". On a établi un plan d'action qui sera mis en oeuvre dès qu'une orientation aura été choisie. Si les choses se passent comme prévu au cours de l'année qui vient, le ministère aura défini le plan pour une structure des forces à long terme préconisé dans notre Rapport de 1984. Nous continuerons de suivre l'évolution des progrès dans ce domaine capital.

15.93 Le ministère a donné suite sans délai à nos recommandations concernant les mécanismes de rétroaction. Il a créé un poste de chef des services d'évaluation (CSE) dont le titulaire relève du sous-ministre et du chef de l'état-major de la Défense. Le CSE est chargé, entre autres, de coordonner les mécanismes de rétroaction. Un nouveau système de rapports sur l'état de préparation opérationnelle a été instauré. De même, on a pris des mesures pour s'assurer que le chef de l'état-major de la Défense prévoit régulièrement des exercices pour l'ensemble des forces canadiennes. Toutefois, le ministère aura encore bon nombre de défis à relever dans ce domaine. Par exemple, le lien entre les responsabilités du CSE et celles des personnes affectées aux divers échelons de commandement sont encore à résoudre. Nous continuerons de suivre les développements dans ce domaine.

15.94 **La gestion financière et les systèmes de contrôle.** À la demande du Comité des comptes publics, le ministère a soumis au Bureau un rapport satisfaisant sur les améliorations dans le domaine de la vérification interne. Ont également été satisfaisantes les réponses aux recommandations visant l'établissement d'une politique de vérification interne ainsi que les fonctions de planification et d'assurance de qualité. On a également pris des mesures pour étendre la portée de l'activité de vérification. On travaille actuellement à l'énoncé d'une position du ministère sur la fonction de contrôle.

15.95 **Grands projets d'acquisition d'équipement important.** Le ministère a émis des directives concernant l'utilisation de nouvelles pièces d'équipement, la déclaration des changements apportés à l'envergure ou au coût d'un projet, ainsi que les modalités de gestion des projets. Au cours de nos prochaines vérifications, nous examinerons dans quelle mesure on a respecté ces directives. Les travaux se poursuivent relativement à l'élaboration de nouveaux systèmes d'information destinés à améliorer la définition de la capacité, la mesure de l'efficience, les normes de travail, les données relatives aux coûts et l'évaluation du rendement pour ce qui a trait aux installations d'entretien.

15.96 À l'étape de la mise au point, le ministère a procédé à un examen des solutions de rechange pour le financement des équipements importants, financement dont le plafond ne peut pas être relevé. Le ministère a conclu qu'en raison des contraintes fiscales, un plafond de financement demeure un outil nécessaire pour assurer une bonne gestion. Toutefois, cette recommandation est liée à une autre : il faut signaler aux autorités compétentes les changements dans la portée ou le coût d'un projet. Si les plafonds doivent demeurer fixes en dépit de l'augmentation des coûts unitaires due à des changements techniques ou de conception, il faudrait alors s'assurer que l'on comprenne et signale les rajustements à apporter au nombre d'unités ou de pièces de rechange qui seront requises.

15.97 Le MDN s'est penché avec beaucoup d'attention sur la nécessité d'établir de façon uniforme l'analyse coût/durée des projets d'acquisition d'équipement important. Des discussions à ce sujet se poursuivent avec des fonctionnaires du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général, et une décision devrait être prise incessamment sur les catégories de coûts à déclarer.

15.98 Il est parfois difficile de quantifier, de chiffrer ou même de distinguer les objectifs de défense des objectifs non militaires (notamment le développement industriel, la croissance régionale, la recherche et le développement, l'emploi) liés aux achats d'équipement important. Le Comité des comptes publics note cependant que ces objectifs non militaires entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de justifier des dépenses considérables. Dans de nombreux cas, l'atteinte de ces objectifs peut faire augmenter sensiblement le coût des projets. Le comité considère donc qu'il est nécessaire d'établir, de mesurer et de déclarer l'atteinte d'objectifs non militaires.

15.99 Le ministère est à mettre au point les modalités nécessaires pour la définition et la déclaration des objectifs non militaires. Dans la Partie III du Budget de 1987-1988, on trouvera une description des objectifs non militaires liés à tous les projets importants de l'État, ainsi qu'un rapport sur l'atteinte de ces objectifs pour certains projets.

15.100 **La construction d'immobilisations.** Le ministère a établi des modalités d'évaluation après réalisation pour les projets de construction terminés.

15.101 **La gestion des ressources humaines.** Les mesures prises par suite des recommandations à l'égard de la formation se sont avérées satisfaisantes. Ces recommandations visaient l'harmonisation des engagements en matière de formation et des ressources disponibles, l'établissement des besoins à ce chapitre qu'entraînent des projets d'immobilisations importants, l'étude de nouvelles techniques de formation et la détermination des besoins en formation des civils. On a commencé à intégrer les diverses fonctions liées au personnel et à améliorer le système d'information de gestion dans ce domaine. Ici également, on accomplit des progrès. Même si très peu a été réalisé dans la redéfinition de la structure de classification des emplois et métiers et dans la détermination des besoins en personnel civil, nous prévoyons que le travail reprendra sur ces questions car ce sont là des composantes majeures de la planification d'une structure des forces à long terme.

15.102 **Traitement automatique des données (TAD).** Les améliorations se sont révélées satisfaisantes dans les domaines de la définition des rôles, de la planification, de la détermination des coûts, du contrôle du rendement et de la planification de la capacité de survie. On a approuvé une stratégie ministérielle en matière de TAD, on a produit des plans à court et à long terme à l'échelle nationale, et les Commandements et le Groupe national du Quartier général de la Défense ont déjà produit des plans ou sont en voie de les produire. On a amélioré le contrôle du rendement et la comptabilisation des ressources en matière de TAD, ce qui a permis aux gestionnaires d'exercer un meilleur contrôle et d'obtenir une rétroaction en vue des activités de planification. On a apporté les améliorations prévues aux installations et l'élaboration de systèmes importants est en cours. On a établi un plan de capacité de survie pour les centres de données à l'échelle nationale conformément à la

politique ministérielle du TAD en cette matière. Des plans de récupération en cas de désastre sont en voie d'élaboration.

Le ministère des Travaux publics - chapitre 13 en 1984

Introduction

15.103 Notre vérification intégrée de 1984 du ministère des Travaux publics (MTP) était surtout axée sur le Programme du logement, mais elle a également porté sur d'autres opérations et activités importantes du ministère, notamment le PPCG et le régime d'autofinancement, le Programme des travaux maritimes et le Programme des services professionnels et techniques. Nous avons noté plusieurs problèmes sérieux dans la gestion du logement, de même qu'une absence de préoccupation à l'égard des coûts liés à la dépense des deniers publics. Nous avons fait 15 recommandations.

15.104 Au moment de notre suivi, le Bureau du contrôleur général et le secteur du perfectionnement de la gestion du MTP effectuaient un examen sur l'état d'avancement du plan de perfectionnement de la gestion du ministère. Nous avons décidé de nous inspirer de leurs travaux dans la mesure où cela s'avérait pratique. Notre examen a comporté des discussions avec les représentants des directions fonctionnelles de l'administration centrale du MTP et de trois bureaux régionaux, ainsi qu'un examen des documents pertinents. Nous n'avons pas effectué de vérification détaillée.

Évolution à ce jour

15.105 Le Comité des comptes publics a tenu des audiences en février 1985 pour discuter du rapport de vérification sur le MTP. Le 1er avril 1985, le comité a par la suite émis un rapport qui blâmait le Conseil du Trésor pour n'avoir pas su faire respecter ses propres règles et qui soulignait le caractère inapte et inefficace des méthodes afférentes aux rapports établies entre le ministère et le Conseil du Trésor. Ce rapport contenait également six recommandations à la suite desquelles se sont déroulés les faits suivants :

- En mai 1985, le ministère des Travaux publics et le président du Conseil du Trésor ont répondu par écrit au Comité pour expliquer que l'on avait pris des mesures précises.

- Le 30 juillet 1985, le ministère a soumis à notre Bureau un rapport d'étape sur la gestion du logement et l'a avisé par la même occasion qu'il avait décidé de donner suite aux observations de nos rapports de 1979 et de 1984, au rapport du CCP, au régime de PPCG/et d'autofinancement et aux rapports de vérification interne du ministère, en adoptant un plan global de perfectionnement de la gestion (PPG).

- En août 1985, nous avons avisé le CCP que le ministère avait étudié sérieusement toutes les recommandations contenues dans ses rapports et dans les nôtres. Toutefois, même si certains secteurs avaient commencé à mettre en oeuvre le PPG, il était trop tôt pour en évaluer le succès. En conséquence, nous n'avons pas tenté d'évaluer les résultats des nouveaux systèmes, politiques et procédures.

- En octobre 1985, le ministère nous a soumis un premier rapport semestriel sur la mise en oeuvre du régime d'autofinancement et sur l'établissement d'un système efficace de comptabilisation des coûts. Le MTP indiquait qu'il avait commencé, de surcroît, à mettre en place l'infrastructure nécessaire pour soutenir le régime d'autofinancement en attendant une directive finale du gouvernement.

- En novembre 1985, nous attendions l'énoncé d'une politique à la suite de l'étude d'un rapport du groupe de travail Nielsen chargé de l'examen des programmes. Ce rapport devait avoir une incidence majeure sur le mandat du ministère et plus particulièrement sur la question de l'autofinancement; aussi avons-nous proposé au CCP de lui en remettre une évaluation ainsi qu'un deuxième rapport semestriel le 31 mars 1986.

15.106 Le 21 novembre 1985, le ministère se présentait à nouveau devant le Comité des comptes publics et soumettait un rapport d'étape détaillé sur les mesures prises par suite des observations du vérificateur général et du CCP. Le comité s'est déclaré satisfait des efforts du ministère.

15.107 Par suite de l'étude du groupe de travail Nielsen sur la gestion des biens immobiliers, le gouvernement annonçait en décembre 1985, de nouvelles mesures en vue d'améliorer la gestion des biens immobiliers du gouvernement fédéral. La nouvelle approche permettra de rationaliser le rôle de gardien du MTP dans la gestion des biens d'usage général, et d'offrir davantage de services en commun en matière d'exploitation et d'entretien, d'architecture, de génie, d'immobilier et d'impartition.

15.108 En mai 1986, le ministère nous remettait un second rapport semestriel pour la période se terminant le 31 mars 1986, sur les progrès réalisés dans la mise en place de l'infrastructure nécessaire pour assurer l'autofinancement. Nous avons par la suite remis au CCP notre évaluation de ce rapport, exposée plus loin dans la présente section.

Conclusion globale

15.109 Nous avons constaté que toutes nos recommandations avaient fait l'objet d'un examen attentif et que le ministère avait élaboré, en tout, 64 plans d'action pour donner suite aux observations et recommandations du vérificateur général et du CCP. En dépit des coupures de ressources, des modifications apportées aux programmes et du gel imposé en février et en mars 1986 sur les dépenses discrétionnaires, on avait apporté des améliorations dans plusieurs domaines. Des 64 plans d'action, 30 avaient été entièrement mis en oeuvre. Certains étaient en retard sur leur échéancier mais la plupart étaient suffisamment avancés.

15.110 Même si on a introduit certains éléments essentiels des principaux systèmes d'information de gestion et si on met progressivement en place l'infrastructure nécessaire à l'autofinancement, ces systèmes d'information ne sont pas encore pleinement en opération et ne satisfont pas aux besoins des utilisateurs.

Le Programme du logement

15.111 Location à bail. Afin de les inciter à respecter les politiques du Conseil du Trésor, le MTP a adressé à tous ses bureaux régionaux et à tous les ministères clients des lettres leur rappelant la nécessité de se conformer à la politique du Conseil du Trésor qui régit la location sur appels d'offres. Le ministère nous a déclaré que 18,4 p. 100 de ses activités de location ont fait l'objet d'appels d'offres publics en 1985-1986, comparativement à 6 p. 100 en 1984-1985. Les autres ont été effectuées en conformité de l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État.

15.112 Contrats de location avec option d'achat. Pour donner suite à nos recommandations, le ministère fait connaître depuis 1984-1985 les détails de ses opérations de location avec option d'achat dans la Partie III de son Budget des dépenses.

15.113 Les pouvoirs en matière de la location de terrains à des lotisseurs ont été précisés; les modifications législatives nécessaires ont été apportées.

15.114 En 1984, nous avons noté que le ministère avait reçu des avis juridiques divergents à propos des emprunts contractés pour financer ses opérations de location-achat. Les services juridiques du MTP, en accord avec le ministère de la Justice, sont d'avis que jusqu'ici, les opérations de location-achat effectuées ne constituent pas un emprunt aux termes de l'article 36 de la Loi sur l'administration financière.

15.115 La gestion des espaces. En avril 1985, on annonçait un programme national visant la cession des propriétés excédentaires. Au cours des phases 1 et 2 du programme, on a vendu 200 immeubles pour un montant total de quelque 50 millions de dollars. Le ministère a fourni de l'information sur la situation actuelle des immeubles auxquels le CCP s'était intéressé tout particulièrement, notamment le Bloc 56 à Vancouver; l'immeuble Daly, le Teacher's College, l'immeuble Mulligan et Canlands à Ottawa; le terrain à Downsview; et le Dominion Public Building à Toronto.

15.116 La première phase du Système de répertoire des installations (SRI) a été mise en oeuvre pour constituer un répertoire de données et de renseignements sur le taux d'occupation des bureaux. L'"Accord d'occupation" (un accord écrit formel régissant les espaces de logement fourni est la donnée d'importance première introduit dans le SRI). On note encore des retards dans la signature de ces documents par les ministères clients ; le ministère entend compléter la mise en oeuvre de ce système vers la fin de 1986-1987.

15.117 On a instauré une nouvelle classification des espaces inoccupés afin d'en améliorer la gestion. Cette nouvelle classification a révélé l'existence de quelque 374 465 mètres carrés d'espaces inoccupés sur un total de 6 775 000 mètres carrés. Selon le MTP, seulement 131 302 mètres carrés d'espaces inoccupés peuvent être commercialisés, soit 1,9 p. 100 de l'espace total. Pour 1985-1986, le ministère s'était fixé comme objectif l'occupation ou la cession de 120 930 mètres carrés d'espace inoccupé. Selon le rapport du ministère, le chiffre réellement atteint est de 124 480 mètres carrés. Les premiers efforts pour effectuer un rapprochement complet des données ont été retardés parce que la définition de

l'"espace inoccupé" et l'interprétation des données varient encore d'une région à l'autre. Le ministère tente également d'atteindre une utilisation optimale des espaces. Il a toutefois connu des problèmes à cet égard pour ce qui a trait à la définition de l'utilisation optimale des espaces et à l'interprétation des données. Selon le ministère, il a atteint une utilisation optimale de quelque 26 100 mètres carrés par rapport à un objectif de 27 750 mètres carrés fixé pour 1985-1986.

15.118 La phase 2 du SRI qui consiste à fournir des données de planification à intégrer aux procédés de gestion du ministère et au plan d'exploitation pluriannuel est en partie terminée dans certaines régions. On doit apporter certaines améliorations au système prévues pour 1986-1987.

15.119 **Le processus budgétaire.** Un nouveau processus de planification des travaux et de contrôle budgétaire instauré en 1985-1986 et dont on prévoit l'automatisation pour 1986-1987, devrait permettre de s'assurer que les plans correspondent aux budgets et que les écarts sont signalés et rectifiés sans délai.

15.120 Les bureaux régionaux du MTP ont terminé leur programme d'inspection des installations de 1985-1986 visant à s'assurer que tous les travaux nécessaires pour atteindre le niveau ou la qualité d'entretien prévus sont inclus dans les plans des travaux.

Le Programme des travaux maritimes

15.121 À la demande du Cabinet, le MTP avait étudié diverses options concernant l'utilisation des bassins de radoub. Il a invité les principaux utilisateurs de ces installations à soumettre des propositions, mais il n'a reçu aucune soumission satisfaisante. Le ministère a récemment suggéré d'autres moyens d'action au Conseil du Trésor et il attend ses directives.

Le Programme des services

15.122 On a mis en oeuvre les systèmes d'inscription du temps pour le service de gestion immobilière et les services de l'immobilier ainsi que la phase I du Système d'inscription du temps et de contrôle des projets pour les services d'architecture et de génie. Toutefois, les systèmes d'inscription du temps pour les services immobiliers ne permettent pas de recueillir les données de planification des opérations et de contrôle des projets. La deuxième phase du Système d'inscription du temps et de contrôle des projets en voie d'élaboration vise à améliorer les contrôles de gestion de projet.

15.123 Le ministère nous informe qu'il a préparé une ébauche de présentation au Conseil du Trésor pour soumettre les résultats de ses études sur les normes d'attribution et d'évaluation des ressources, sur les frais de services, et sur une révision des services votés concernant l'architecture et le génie.

15.124 Le ministère nous a informé également que l'on avait précisé le rôle et le mandat de la Direction générale de la technologie et que le MTP avait pris des mesures particulières en vue d'assurer que ses bureaux régionaux les connaissent.

Le régime d'autofinancement

15.125 Le 1er avril 1985, le MTP a commencé à imputer aux ministères clients les coûts directs de ses services, c'est-à-dire les coûts des projets et les salaires du personnel du MTP qui effectuait directement le travail. En décembre 1985, le Conseil du Trésor demandait au ministère d'établir dès que possible, des tarifs commerciaux pour le Programme des services et de lui faire connaître au plus tard le 31 mars 1986, les mécanismes internes requis pour instaurer ce nouveau régime. Au 1er mai 1986, aucun rapport n'avait été soumis. Le ministère nous informe que cette situation est liée à une série de problèmes complexes rattachés à des décisions gouvernementales sur la gestion des biens immobiliers. La réponse globale du ministère au Conseil du Trésor à cet égard comprendra certaines propositions qui devraient favoriser l'autofinancement.

15.126 Le Système de gestion financière est l'un des principaux systèmes d'information de gestion actuellement mis en oeuvre par le MTP. La première phase (SGF I) traite de la communication à la direction et au gouvernement des renseignements comptables requis alors que la deuxième phase (SGF II) devrait fournir l'information de gestion requise. La phase SGF I a été mise en oeuvre en 1985-1986 et devrait être pleinement opérationnelle incessamment. Toutefois, nous avons relevé un certain nombre de problèmes dans ce système. Le MTP nous informe qu'une étude a été effectuée dans le secteur privé pour en évaluer l'état actuel et que l'on donne actuellement suite aux recommandations.

15.127 Le SGF II traite des exigences du ministère en matière de comptabilisation des coûts et fournira à la direction d'autres informations comptables. Sa mise en oeuvre est prévue pour avril 1987.

15.128 À notre avis, le ministère a réalisé des progrès dans l'instauration d'un régime d'autofinancement pour son Programme des services. Toutefois, il n'a pas fixé d'échéancier précis pour l'adoption de tarifs commerciaux dans le cadre de son Programme des services. Conformément à une directive du Conseil du Trésor, le ministère, de concert avec le secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général, doit évaluer sans délai la viabilité des systèmes et les mécanismes internes nécessaires à leur mise en opération. Il doit également déterminer dans quelle mesure il est prêt à mettre en oeuvre un régime d'autofinancement (compte tenu de son incidence sur ses clients) fondé sur les tarifs commerciaux. En outre, le ministère nous informe qu'il soumettra une présentation au Conseil du Trésor d'ici le 31 octobre 1986 relativement à l'adoption du régime d'autofinancement dans le cadre de ses programmes du logement et des services.

Le Secrétariat d'État - chapitre 14 en 1984

15.129 Notre vérification de 1984 a porté sur tous les secteurs opérationnels importants du Secrétariat d'État : l'aide à l'éducation, la traduction et l'enregistrement de la citoyenneté.

Suivi des recommandations formulées dans les rapports antérieurs

15.130 Nous avions alors relevé des lacunes dans la gestion des opérations du Bureau des traductions ainsi que dans le contrôle du développement d'un nouveau système de prêts pour le Programme canadien de prêts aux étudiants.

15.131 Notre suivi s'est limité à ces deux secteurs et a comporté des discussions avec certains gestionnaires des quatre directions générales du Bureau des traductions ainsi qu'avec certains gestionnaires du Programme canadien de prêts aux étudiants, qui fait partie du Programme d'aide à l'éducation. Nous avons obtenu la documentation nécessaire à notre travail et nous l'avons examinée. Nous n'avons toutefois pas effectué une vérification en profondeur de ces programmes.

15.132 Nous avons constaté que le Secrétariat d'État avait pris des mesures correctrices pour chacune de nos recommandations. Au moment de notre vérification, les modifications résultant de ces mesures étaient soit de mise en oeuvre récente, soit en voie d'application.

Le Bureau des traductions

15.133 **Stratégie d'utilisation des ressources.** Comme première étape à l'élaboration d'une stratégie visant à atteindre l'équilibre optimal entre, d'une part, l'utilisation des ressources internes et, d'autre part, l'utilisation des maisons de traduction et des pigistes, le Bureau a mis au point une méthode qui lui permet de déterminer avec suffisamment de précision ses coûts internes. On a par la suite fait étudier cette méthode par des experts-conseils de l'extérieur qui ont conclu à sa validité comme outil de gestion.

15.134 Les données de cette nouvelle source d'information constituent l'un des éléments importants pour élaborer une politique pour ce qui est de décider de "faire ou faire faire". Le Secrétariat d'État devrait réaliser cette seconde étape au cours de la première moitié de l'exercice 1986-1987.

15.135 **Contrôle de la productivité.** À la suite des recommandations des équipes de travail chargées d'étudier le sujet, la haute direction a décidé d'adopter une nouvelle philosophie de gestion. On oriente les efforts vers les résultats, on valorise tous les actes professionnels accomplis dans les services de traduction et l'on met l'emphase sur les qualités de gestionnaire des directeurs de services.

15.136 Ainsi, on n'a retenu aucune norme quantitative universelle, qu'il s'agisse de norme de production ou de critère de promotion pour les traducteurs. Les résultats obtenus par rapport aux objectifs approuvés par la haute direction deviendront l'élément fondamental qui permettra d'évaluer à la fois le rendement du gestionnaire et celui de l'employé.

15.137 Les grandes étapes, pour l'instauration de ce nouveau mode de gestion, ont été les suivantes :

- la simplification de la structure administrative, et l'augmentation des pouvoirs et des responsabilités des directeurs des services de traduction;

- le perfectionnement du système global de planification existant, pour l'ensemble des services, afin de pouvoir répertorier toutes les activités de traduction à accomplir et d'être en mesure de fixer des objectifs de production pour chacune de ces activités;

- l'élaboration d'un système d'information sur les opérations, qui fournira aux gestionnaires les données nécessaires pour mesurer la réalisation des objectifs.

On a produit des plans de travail détaillés, une première fois, pour l'exercice financier 1986-1987 et l'on prévoit la mise en service du système d'information sur les opérations d'ici août 1986.

15.138 Contrôle de la charge de travail. L'unité de contrôle de la production, mise en place en juillet 1984, n'a pas donné les résultats escomptés. Les délais nécessaires pour produire l'information rendaient ce contrôle inefficace, ce qui a conduit à son abandon après un essai de quelques mois.

15.139 La haute direction compte sur les éléments de contrôle et d'accès rapide à l'information qu'offre son nouveau mode de gestion pour régler le problème de la répartition de la charge de travail. De plus, la Direction de la planification et de la coordination opérationnelles devra, à intervalles réguliers, comparer la production réelle à la production prévue. Elle analysera les écarts et fera rapport à la Direction générale des opérations de traduction. Cette dernière pourra donc relever les problèmes et prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

15.140 Service à la clientèle : normes de qualité. Des séances de sensibilisation au contrôle de la qualité ont été données à plus de trois cents traducteurs en 1985 et 1986.

15.141 En avril 1986, la haute direction a approuvé une norme de qualité moins rigoureuse en ce qui à trait à l'acceptabilité des textes. Par contre, elle a instauré un meilleur système de contrôle de la qualité.

15.142 La direction s'est fixé comme objectif, pour 1986-1987, au moins 90 p. 100 des textes de qualité livrable ou révisable. Pour atteindre cet objectif, un plan précis sera complété au cours du présent exercice financier.

15.143 Respect des délais. Avec la mise en service prévue du système d'information sur les opérations en août 1986, les directeurs des services de traduction devraient être en mesure de suivre l'état d'avancement des textes à traduire. Ce sont les directeurs qui seront responsables de poursuivre la question, de chercher à savoir pourquoi les échéances n'ont pas été respectées et de prendre les mesures nécessaires pour éliminer ces retards.

15.144 La Direction générale des opérations de traduction a retenu un objectif mimimum de 80 p. 100 des textes produits dans les délais prévus; le système d'information sur les opérations lui indiquera dans quelle mesure on a atteint l'objectif.

15.145 **Gestion des ressources humaines : planification des ressources.** Le Bureau prévoit terminer, au cours de 1986-1987, la mise sur pied d'une banque d'information nécessaire à la planification des ressources humaines pour l'ensemble de l'organisation.

15.146 De plus, le Bureau a établi un plan pluriannuel des ressources humaines pour la première fois en 1985-1986. Ce plan tient compte, de façon très générale, des objectifs d'exploitation du ministère.

15.147 Les plans de travail détaillés, institués en avril 1986 dans le cadre du nouveau mode de gestion, permettent de déterminer les besoins en ressources humaines au niveau des différentes directions des services de traduction. Cependant, il n'y a aucun mécanisme pour recueillir et utiliser ces données comme éléments de base dans l'établissement des plans d'action d'ensemble du Bureau.

15.148 **Rôles et responsabilités de gestion.** Le Bureau des traductions a clarifié les rôles et les responsabilités de gestion. À cet effet, il a élaboré, en mars 1986, un nouvel organigramme et a défini le mandat de chaque secteur, ses liens avec les autres composantes du Bureau et son autorité fonctionnelle, le cas échéant.

15.149 **Critères de promotion des traducteurs.** Le Bureau a approuvé, en 1985-1986, une nouvelle politique de promotion pour le groupe TR. De nouvelles directives et procédures viennent préciser et uniformiser les pratiques de promotion au niveau TR-2.

15.150 À cause du gel de la dotation en vue de diminuer l'effectif de la fonction publique, cette politique récente n'avait pas encore été mise en application au moment de notre vérification.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants

15.151 **Rectification des données dans le système actuel.** Le Secrétariat d'État a revu les données contenues dans ses fichiers et les a épurées ou rectifiées, selon le cas, lorsque c'était possible. On effectuera une dernière épuration avant la conversion des données, nécessaire à la mise en oeuvre du nouveau système. Le Secrétariat d'État est conscient de la faiblesse du contrôle interne du système actuel et compte sur le système en voie d'élaboration pour y remédier.

15.152 **Contrôle sur le déroulement du projet d'élaboration.** Après avoir terminé l'étape de la conception générale au prix de cinq ans d'effort et d'un investissement de 2 millions de dollars, le Secrétariat d'État a entrepris, en avril 1984, le développement du nouveau système de prêts aux étudiants.

Suivi des recommandations formulées dans les rapports antérieurs

15.153 De nombreux problèmes sont survenus au cours du développement, entraînant des retards et une augmentation des coûts. Les causes de ces problèmes sont multiples et certaines découlent de facteurs qui échappent au contrôle des gestionnaires responsables du projet. Il nous a toutefois semblé que les causes suivantes étaient les plus importantes :

- le Secrétariat d'État n'a pas retiré tous les avantages possibles des outils de planification et de contrôle dont il disposait. De ce fait, la complexité et l'ampleur du système ont été continuellement sous-évaluées par tous les intéressés. Par exemple, la date d'achèvement du projet a été reportée cinq fois, sans que l'on repense la planification du projet dans son ensemble, et l'on a commencé l'étape de programmation sans que les usagers aient complètement approuvé la conception détaillée.

- la communication entre les usagers et le groupe de développement n'a pas été des plus efficaces. À maintes reprises, l'équipe de développement a cru que les résultats intermédiaires avaient été approuvés sans que ce soit le cas.

15.154 En pratique, cela s'est traduit par ce qui suit :

- alors que la mise en service du système était prévue pour février 1985, il n'était toujours pas opérationnel en juin 1986. On nous a informés que la nouvelle date cible était octobre 1986, soit vingt mois plus tard que prévu au calendrier initial.

- les coûts réels dépasseront les 3 millions de dollars alors qu'on les estimait à l'origine à 1,1 million, ce qui représente une augmentation de 172 p. 100.

L'évaluation de programmes - chapitre 3 en 1983

Objet

15.155 En 1983, nous avions noté qu'il était nécessaire d'améliorer la qualité des études d'évaluation de programmes. Nous avons effectué une vérification qui porte sur les principaux aspects de cette question.

Évolution depuis 1983

15.156 En 1985, nous avons effectué une étude de suivi sur deux des questions soulevées en 1983. Premièrement, nous avons constaté que dans l'ensemble le nombre d'évaluations de programmes (ministériels) effectuées dans une année était demeuré stable dans les 18 ministères sous examen. Deuxièmement, nous avons constaté que des 15 ministères sous examen, 11 avaient rendu compte d'au moins une de leurs études dans la Partie III du Budget des dépenses.

Étendue

15.157 Notre vérification de cette année visait les rapports d'évaluation des programmes, plus particulièrement la qualité des études d'évaluation. Nous avons examiné

le mode de présentation des études d'évaluation, les problèmes d'évaluation étudiés, la qualité des méthodes d'évaluation et la crédibilité des constatations des rapports.

15.158 Notre vérification a consisté uniquement en une analyse des rapports que nous avaient fournis les ministères, ce qui s'est avéré suffisant pour poser un jugement sur la fiabilité de l'information. Un principe de base de l'établissement des rapports, c'est qu'ils doivent contenir suffisamment de détails, y compris une discussion des limites et des contraintes, pour permettre au lecteur de se former une opinion sur la valeur de l'information.

15.159 Nous n'avons pas étudié leur utilité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle ces études ont contribué à la mise en oeuvre de modifications importantes ou convaincu la direction qu'il n'était pas nécessaire d'apporter des modifications. Pour bon nombre de ces études, il est trop tôt pour disposer de ce genre de données empiriques. L'utilité est l'épreuve ultime de la valeur d'une étude; toutefois, une qualité technique raisonnable et la crédibilité de l'information sont des conditions préalables indispensables.

Critères

15.160 Les critères de base que nous avons utilisés pour la vérification des évaluations de programmes sont fondés sur les critères approuvés par le Comité des comptes publics en 1980 et puisés dans le *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* émis par le contrôleur général en mai 1981.

Échantillon

15.161 Nous avons prélevé pour vérification un échantillon probabiliste de 25 études sur une liste d'études d'évaluation effectuées en 1984-1985. Un premier examen de cette liste a permis de constater qu'un certain nombre de ces études ne répondaient pas à tous les critères requis pour inclusion dans la vérification. Parmi celles qui restaient, certaines ne répondaient pas à l'un de nos critères d'évaluation de programmes, c'est-à-dire traiter de façon empirique et suffisamment en profondeur d'au moins un des quatre aspects fondamentaux de l'évaluation de programmes. En conséquence, nous avons vérifié un échantillon non probabiliste de 16 études.

Qualité des évaluations de programmes

15.162 Compte tenu des résultats de nos diverses vérifications, nous sommes d'avis que depuis 1983, il y a eu amélioration dans la qualité des méthodes d'étude et de compte rendu des évaluations de programmes.

15.163 Nous avons constaté que, des 16 études sélectionnées, 6 étaient satisfaisantes sur les plans de l'application de la technique, de la clarté et de l'exactitude des rapports. Deux de ces études avaient été particulièrement bien effectuées. Un deuxième groupe de six études, même si elles variaient grandement au plan de la qualité, avaient proposé des réponses acceptables aux problèmes abordés. En règle générale, ces études fournissaient de l'information valable sur la plupart des questions sous examen, mais elles accusaient des

faiblesses à divers degrés à cause de lacunes dans les méthodes d'étude ou de rapports, et parfois dans les deux. Ainsi, 12 études parmi les 16 examinées atteignaient les normes minimales de qualité pour ce qui a trait à l'application des techniques d'évaluation et aux méthodes de rapports. Bon nombre d'entre elles se classaient beaucoup mieux sous l'un de ces aspects ou sous les deux.

15.164 Quatre de ces études se sont révélées insatisfaisantes pour ce qui a trait aux méthodes ou aux rapports ou à ces deux aspects. Même si la qualité était relativement inégale à l'intérieur de ce groupe, toutes comportaient de sérieuses lacunes.

15.165 Les six études entièrement satisfaisantes avaient été bien conçues et soigneusement mises en oeuvre. Les problèmes de mise en oeuvre avaient été clairement soulignés. Elles étaient planifiés de façon à ce que le lecteur passe facilement de l'énoncé de la question aux données pertinentes et ensuite aux conclusions. Elles étaient bien documentées. Typiquement, ces études présentaient des résultats qu'il était possible de relier au programme et offraient de l'information directement liée aux problèmes à l'étude. Elles regroupaient des données en réponse à chaque problème, fournissaient une réponse complète, fiable et très détaillée pour chacune des questions à l'étude. Les lacunes notées dans la méthode utilisée étaient de peu d'importance. Ces études étaient impartiales et leurs conclusions étaient logiques et fondées sur une argumentation solide.

15.166 Les six études satisfaisantes du deuxième groupe comportaient chacune au moins une lacune importante. Toutefois, parce qu'elles contenaient beaucoup de renseignements fiables et éventuellement utiles au ministère, nous leur avons attribué tout au moins une cote minimale de satisfaction. Mais comme elles ne satisfaisaient pas à l'un ou l'autre des critères essentiels établis pour l'évaluation de la qualité, nous n'avons pu les considérer comme acceptables selon les normes souhaitables pour les évaluations de programmes du gouvernement. D'un côté, il y avait les études qui avaient été bien conçues et mises en oeuvre. Leur défaut le plus caractéristique consistait en une présentation biaisée de leurs conclusions. Dans leurs résumés, on avait tendance à être sélectif dans les conclusions retenues (ne présentant parfois que les conclusions positives). À l'autre extrémité, il y avait les études qui fournissaient certains renseignements utiles, mais ne parvenaient pas à fournir des réponses suffisamment complètes aux questions soulevées. Elles avaient tendance à ne traiter que superficiellement de l'une ou de plusieurs des questions qu'elles devaient aborder.

15.167 Les quatre rapports non satisfaisants étaient confus, mal documentés et mal écrits. Il leur manquait parfois des éléments essentiels comme une description de programme ou un contexte pour l'étude. Il était difficile de savoir où l'on voulait en venir; souvent, il fallait le deviner en examinant les données affichées. Les conclusions des études non satisfaisantes étaient souvent peu fiables et erronées, en raison de la faiblesse des méthodes utilisées.

15.168 En 1983, nous avons recommandé que les unités d'évaluation des ministères veillent à ce que les rapports d'évaluation présentent les constatations des études de façon équilibrée et discutent de l'incidence des méthodes utilisées et de leurs restrictions sur l'interprétation des constatations. Les études non satisfaisantes démontrent que ces problèmes existent toujours.

Utilité pour des lecteurs de l'extérieur

15.169 En évaluant la qualité de ces rapports, nous étions particulièrement préoccupés de leur utilité pour un lecteur de l'extérieur. On s'attend de plus en plus que les députés ou d'autres groupes utilisent ces documents. En conséquence, la façon dont une étude est établie en déterminera la crédibilité. Pour être crédible, un rapport devrait fournir en détail les éléments importants du déroulement de l'étude et examiner les conséquences de tout écart par rapport au plan établi. Le plan utilisé doit être plausible relativement au problème à l'étude. Pour que le lecteur puisse faire seul une évaluation des résultats, il doit disposer de renseignements suffisants présentés de façon logique. Finalement, les affirmations doivent être appuyées par des faits et être entièrement compatibles avec ces derniers.

15.170 Nous reconnaissons que les études qui ne satisfont pas aux critères décrits ci-haut, bien que peu souhaitables, peuvent s'avérer utiles à l'intérieur d'un ministère où le contenu du programme ou de l'étude est bien connu. Nous sommes toutefois conscients du fait qu'un rapport de ce genre contribue peu sur le plan interne à enrichir l'expérience d'un ministère et n'a que peu de valeur à l'extérieur.

Le rôle du contrôleur général

15.171 En 1983, nous avons observé qu'un bon service central d'inspection et de contrôle de la qualité serait nécessaire, tant pour appuyer les efforts du ministère que pour assurer l'exactitude des informations fournies dans les évaluations de programmes. Même si la qualité s'est améliorée, à la lumière des problèmes relevés, notamment le choix de méthodes inappropriées ou superficielles et les lacunes des rapports, il apparaît évident que le Bureau du contrôleur général devra poursuivre ses efforts dans ces domaines.

Les Musées nationaux du Canada - chapitre 11 en 1981

15.172 Les recommandations les plus importantes que nous avons faites en 1981 portaient sur les politiques, la planification et les fonctions muséologiques. Par conséquent, notre examen s'est concentré sur ces secteurs afin d'évaluer les mesures prises par les Musées nationaux depuis 1981.

Conclusion globale

15.173 Bien que l'on ait réalisé des progrès, de graves problèmes n'ont pas encore été réglés. On n'a pas encore approuvé de politiques globales sur la recherche, la conservation et certains aspects de la gestion du personnel. La politique en matière de collections n'a pas encore été précisée.

15.174 En ce qui a trait à la planification, il reste à établir des objectifs précis pour chaque musée et des stratégies en vue d'atteindre l'objectif global de la corporation.

15.175 Quant aux fonctions muséologiques, il reste des arriérés importants dans l'enregistrement des collections. Il n'y a pas toujours de preuves que les critères d'acquisition sont suivis. L'examen de l'état des collections et leur dénombrement effectif ne sont pas

toujours faits de façon systématique. Plusieurs collections sont encore entreposées dans des locaux exigus, qui ne se prêtent pas au maintien de conditions ambiantes contrôlées. Enfin, la corporation n'a pas encore établi un ordre de priorité parmi les collections afin que les moins importantes ne s'enrichissent pas au détriment des autres.

La gestion générale

15.176 Politiques. La corporation a élaboré un certain nombre de politiques au cours des cinq dernières années, entre autres une politique en matière d'édition et plusieurs politiques administratives. Cependant, il n'existe pas encore de politiques globales qui traitent de la recherche, de la conservation et de certains aspects de la gestion du personnel. La politique en matière de collections ne précise toujours pas l'ordre de priorité des collections et des éléments de ces collections pour ce qui est de l'acquisition, de la documentation et de la conservation.

15.177 Planification. La corporation a préparé un document de stratégie, des plans pluriannuels et à moyen terme et des plans de travail annuels. Elle n'a toutefois élaboré ni stratégies pour atteindre l'objectif global que lui a donné la loi ni sous-objectifs précis qui respectent la raison d'être et les caractéristiques propres à chacun des musées qui la composent.

Les fonctions muséologiques

15.178 Politique en matière de collections. Les principes de gestion qui s'appliquent aux collections des Musées nationaux sont définis dans une politique en matière de collections, publiée en 1981. Cette politique n'établit toujours pas d'ordre de priorité pour les collections et les éléments de ces collections afin que les moins importantes ne s'enrichissent pas au détriment des autres.

15.179 Acquisitions. Dans la politique en matière de collection, on énumère les critères d'acquisition suivants : la qualité; la rareté; la valeur historique, scientifique ou technique; l'importance culturelle; l'état; le coût; l'espace disponible et l'emploi qu'on peut faire d'une acquisition. Lors de nos sondages, nous n'avons trouvé aucune preuve écrite que le Musée des sciences naturelles et le Musée de l'Homme (maintenant le Musée canadien de la civilisation) avaient appliqué les critères susmentionnés. Il est donc très difficile, dans le cas de ces musées, de s'assurer que tous les critères ont été pris en considération et que les collections sont constituées en fonction d'objectifs établis.

15.180 Enregistrement. Il existe encore des arriérés importants dans le catalogage de certaines collections. Pour l'ensemble des musées, il reste encore à peu près 600 000 objets à cataloguer, sur un total d'environ cinq millions. Par exemple, au Musée canadien de la guerre, seulement 10 p. 100 des collections ont été cataloguées. Au rythme actuel de catalogage (1 p. 100 par année), il faudra encore 90 ans avant que toutes les collections actuelles de ce musée soient cataloguées. En ce qui concerne l'enregistrement dans le Réseau canadien d'information sur le patrimoine, dont il est question au paragraphe 15.199, les arriérés de travail pour ce qui est des collections des Musées nationaux se chiffrent à environ 3 500 000. Plusieurs éléments des collections ne peuvent pas être utiles à la recherche et ne peuvent pas être exposés du fait qu'ils ne sont pas catalogués.

15.181 **Contrôle des collections.** Pour savoir si les objets des collections sont en bon état ou ont besoin d'être restaurés, il faut les examiner périodiquement. Toutefois, au Musée des sciences naturelles et au Musée de l'Homme, on ne vérifie pas systématiquement l'état des collections. Un bon contrôle suppose aussi que les registres des musées soient conciliés avec les objets en main afin d'assurer l'intégralité des collections. Cependant, aucun musée ne procède à un dénombrement effectif et périodique des objets qui font partie des collections.

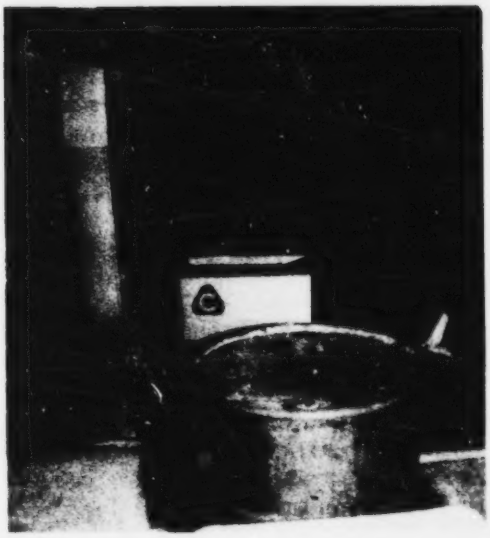
15.182 **Protection des collections.** Plusieurs collections sont entreposées dans des locaux exigus qui ne se prêtent pas au maintien de conditions ambiantes contrôlées. Bien que trois nouveaux musées soient en voie de construction, ces nouveaux édifices ne régleront qu'en partie le problème des locaux qui abritent les collections. Selon une projection fondée sur le taux d'augmentation des collections ces dernières années, la corporation prévoie une demande non satisfaite de locaux, en l'an 2000, d'environ 164 000 mètres carrés, soit l'équivalent du double de la superficie qu'occuperont les trois musées présentement en construction.

15.183 La corporation a toutefois élaboré une stratégie en matière de locaux, elle a défini des critères d'évaluation et elle a effectué une analyse par rapport à ces critères. Elle a également établi un plan provisoire et un plan permanent d'aménagement qui s'échelonnent sur plusieurs années.

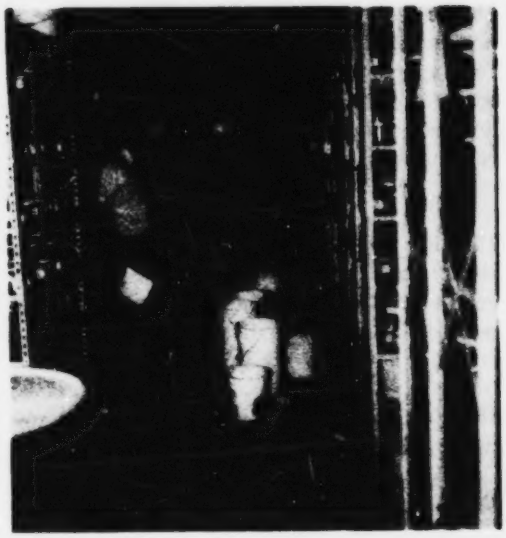
15.184 **Analyse.** Étant donné que la corporation n'a pas établi d'ordre de priorité parmi les collections et les éléments de ces collections, les musées acquièrent toutes sortes d'objets à la suite d'achats, de dons ou de fouilles sur le terrain. Au cours des cinq dernières années, les collections se sont enrichies d'environ 600 000 objets. Il est très rare que les Musées refusent ou rejettent les objets qui leur sont donnés ou qui proviennent de fouilles. Il leur faut donc enregistrer, restaurer s'il y a lieu, entreposer, préserver et protéger tous ces objets. Enfin, il y a très peu d'aliénation d'objets de collection. En conséquence, les collections s'accroissent, le besoin d'espace pour les entreposer augmente, tout comme le besoin en personnel pour les préserver et les protéger. La situation actuelle des Musées nationaux illustre bien le phénomène : arriérés importants dans l'enregistrement des objets, espaces d'entreposage et d'exposition trop petits, possibilité de perte d'objets en raison du manque de moyens pour les préserver, les restaurer et les protéger. En somme, c'est un cercle vicieux : plus les collections s'enrichissent et moins les ressources disponibles suffisent pour les enregistrer, les préserver, effectuer des recherches à leur sujet et les exposer au public.

15.185 Au dire de la direction de la corporation, les arriérés de catalogues, le peu de contrôle de l'état et de l'intégralité des collections et le mauvais état des locaux sont attribuables à un manque de ressources. Selon les conclusions d'une étude interne, validée en partie par un groupe de travail présidé par une personne de l'extérieur, les Musées nationaux souffrent d'un grave manque de ressources financières et humaines pour réaliser leur objectif.

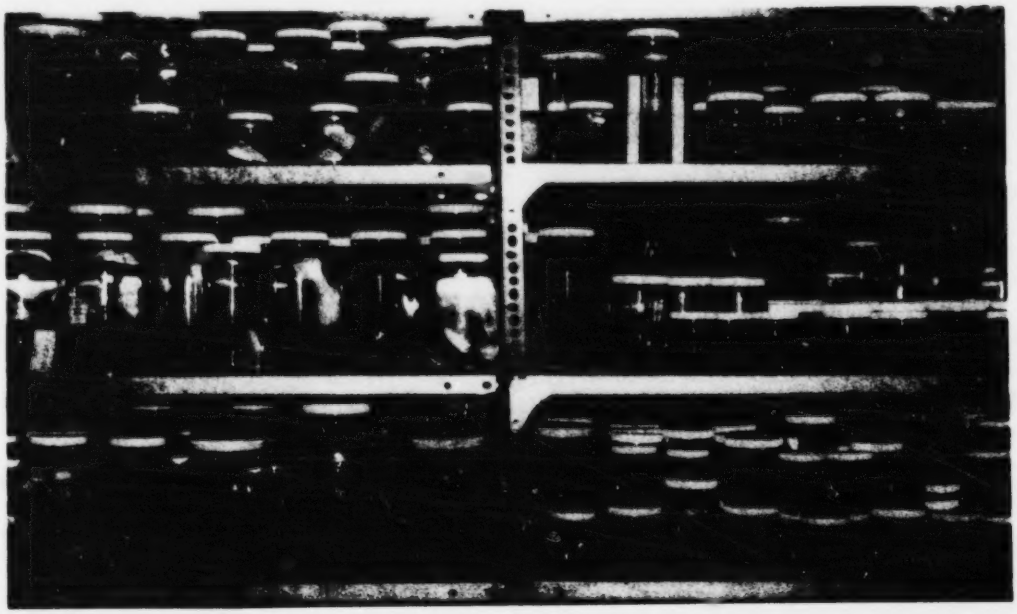
15.186 En raison de ce manque de ressources, nous croyons que l'établissement d'un ordre de priorité pour les collections, le recensement des collections prioritaires et l'aliénation des collections non prioritaires pourraient améliorer la situation.



Dans les contenants situés au centre se trouvent des spécimens de poissons reçus depuis plusieurs années, certains depuis sept ans. Aucun de ces spécimens n'a été catalogué (voir le paragraphe 15.184).



L'eau qui fuit de la toiture endommage les contenants où l'on conserve les spécimens (voir le paragraphe 15.184).



Ces bocaux contiennent des spécimens de poissons qui n'ont pas encore été catalogués. Comme plusieurs bocaux ne sont pas entièrement remplis d'alcool, les spécimens risquent de se détériorer (voir le paragraphe 15. 184).

15.187 Le déménagement imminent de certaines des collections des Musées dans de nouveaux locaux a fait prendre conscience aux directeurs de l'urgence d'achever l'enregistrement des objets en leur possession, de restaurer certains d'entre eux et de compléter la recherche sur ceux-ci afin de les déménager sans risques et de préparer de nouvelles expositions. Ce déménagement est une occasion propice pour amorcer la rationalisation de la gestion des collections.

15.188 **Recherche.** Nous avons constaté qu'il n'y a pas de politique d'ensemble sur la recherche pour définir les orientations, les objectifs, les priorités globales, les principes de gestion des projets et les responsabilités. Les Musées ont toutefois rédigé une ébauche de politique pour fins de discussion par le conseil d'administration.

15.189 Au cours des deux dernières années, la corporation s'est fixé des priorités, ce qui constitue une première étape importante pour améliorer la gestion des projets de recherche. Cependant, les priorités établies sont très générales et bon nombre de projets peuvent y correspondre. Par exemple, la priorité "Arctique", retenue par le Musée des sciences naturelles, peut couvrir des projets liés à la zoologie, à la botanique, à la géologie, etc. Nous croyons qu'il y aurait lieu de préciser les secteurs de recherche prioritaires.

15.190 Une fois approuvé, un projet de recherche peut s'échelonner sur plusieurs années. Nous avons constaté que la corporation exerce peu de contrôle sur le déroulement des projets. Entre autres, elle ne les fait pas évaluer périodiquement par des experts indépendants.

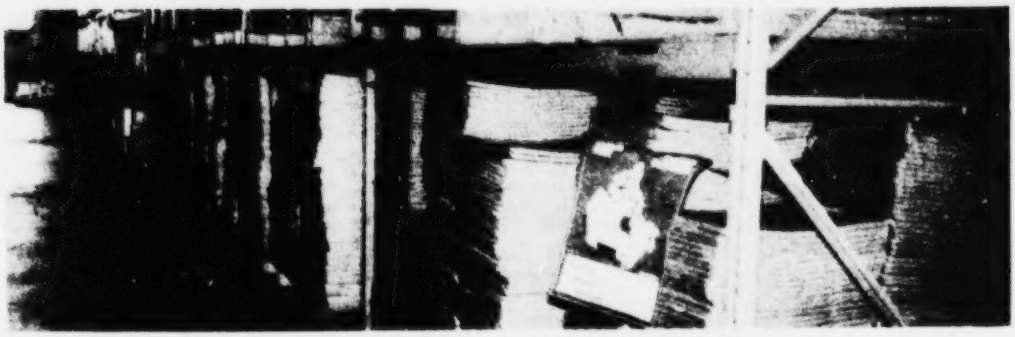
15.191 Enfin, il est très difficile de déterminer les ressources humaines et financières consacrées aux activités de recherche, puisque le processus de planification et le système d'information de gestion ne permettent pas de les relever séparément. Par conséquent, le budget global de la recherche n'est pas contrôlé.

15.192 **Expositions.** Selon nos sondages, la planification des expositions était bien faite. Les propositions tiennent compte de la clientèle visée, des coûts, des échéanciers et, après discussion et approbation, elles sont incorporées aux plans de travail.

15.193 Nous avons relevé le fait que les coûts prévus n'étaient pas complets puisqu'on ne tient pas compte des coûts internes tels que les salaires des employés. Dans le cas d'une exposition importante, les chiffres estimatifs fournis par les Musées laissent supposer que les coûts réels étaient quatre fois supérieurs aux coûts budgétisés.

15.194 Enfin, les Musées ne font pas d'évaluation systématique de chaque exposition pour savoir s'ils ont atteint le public visé et les objectifs souhaités.

15.195 **Publications.** En 1984, les Musées ont émis une politique en matière d'édition. Ils ont aussi établi un processus qui a amélioré la gestion des publications : propositions mieux étayées, critères de sélection mieux définis, révision et approbation des propositions, et



Il reste encore 540 000 copies de cette affiche publicitaire distribuée gratuitement sur les Muséobus, imprimée à la fin des années 1970. Seulement 3 500 copies sont utilisées chaque année. À ce rythme, le stock actuel est suffisant pour les 150 prochaines années (voir le paragraphe 15.196).

Le livre "Champignons de M. Jackson", *publié en 1979, fut tiré à 10 000 exemplaires. Il reste encore 8 000 copies en entrepôt (voir le paragraphe 15.196).*

La série "Canadian Arctic Expedition" *publiée de 1924 à 1928 est la plus vieille publication en stock. On en compte encore 4 250 exemplaires non vendus (voir le paragraphe 15.196).*

utilisation d'un système d'information de gestion. Selon nos sondages, les employés suivent le processus établi.

15.196 Il y aurait cependant d'autres améliorations possibles. Par exemple, la corporation n'a pas encore défini de critères quant au tirage des publications, ce qui serait important puisqu'elle est présentement obligée d'entreposer plus de 265 000 invendus, soit 350 titres, publiés avant 1980. Certaines de ces publications remontent à 1924. Il est évident que ces surplus augmentent les frais d'entreposage.

15.197 De plus, les coûts budgétisés ne comprennent pas les coûts internes tels que les salaires des employés qui s'occupent de la rédaction, de la mise en marché, etc. Les Musées n'ont donc pas toutes les données pour prendre une décision éclairée sur le prix de vente des publications proposées et pour juger de leur rentabilité. Au cours des deux dernières années, les ventes n'ont permis de recouvrer que 33 p. 100 des frais imputés aux publications destinées à la vente.

15.198 Enfin, nous avons constaté que les Musées ne contrôlent pas les coûts réels par rapport aux coûts budgétisés. Par conséquent, il est difficile de savoir si les écarts budgétaires sont justifiés et si l'on aurait pu les éviter.

Le Réseau canadien d'information sur le patrimoine (RCIP)

15.199 Le Réseau canadien d'information sur le patrimoine (RCIP) est un sytème informatisé de gestion de l'information sur les collections canadiennes. Ce système vise à permettre l'échange d'information et la création d'un répertoire national des collections. Il fournit aux établissements participants des services d'experts-conseils afin de les aider à gérer convenablement leurs collections et à utiliser les ressources techniques appropriées. Le réseau dessert actuellement 150 musées canadiens.

15.200 On a réalisé des progrès considérables dans la gestion du RCIP depuis 1981. À la suite des recommandations de plusieurs études, la politique du programme a été modifiée. Cela a permis au Réseau d'offrir des services de consultation en matière de gestion des collections et de gestion de l'information.

15.201 En collaboration avec l'entreprise privée, on a mis en place un nouveau logiciel qui correspond mieux aux besoins du programme. On a également fait l'acquisition d'un nouvel ordinateur de plus grande capacité, afin de mieux servir la clientèle. On a rationalisé la clientèle des musées à desservir, en établissant des priorités fondées sur l'importance des collections. Enfin, on a terminé l'enregistrement de 25 p. 100 des plus importantes collections canadiennes.

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe
Responsabilités et organisation du Bureau	16.1
Mission, mandat et programmes	16.3
L'organisation	16.8
Les ressources financières	16.17
Initiatives spéciales	16.18
La vérification des comptes publics	16.19
L'évaluation de programmes et la vérification interne	16.29
La Direction de la vérification des sociétés d'État	16.65
La Direction de la vérification informatique	16.73
Coûts engagés pour l'établissement de rapports de vérifications et d'examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État	16.89
Rapports annuels de vérification	16.92
Rapports d'examen spécial	16.95
Les conseillers du vérificateur général	
Pièces	
16.1 Organigramme du Bureau du vérificateur général	
16.2 Crédits et dépenses	
16.3 Coût d'établissement des rapports annuels de vérification	

16

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Responsabilités et organisation du Bureau

16.1 Au cours des deux années précédentes, le Bureau a procédé à une réorganisation majeure rendue nécessaire par les modifications apportées à son mandat, et destinée à améliorer son efficience. Cette année, par contre, il a simplement procédé à une consolidation de ses responsabilités globales et de son organisation. Il n'en reste pas moins que l'année a été marquée par des initiatives spéciales importantes dans divers domaines.

16.2 Il convient donc de faire état du travail du Bureau en soulignant les secteurs qui sont nouveaux ou plus importants, ou qui reçoivent une attention spéciale. Le chapitre que voici fournit un bref exposé de notre mandat, de nos programmes et de notre organisation, puis décrit quatre initiatives importantes en cours au Bureau.

Mission, mandat et programmes

16.3 **Mission.** En étudiant l'étendue de son mandat, le vérificateur général a précisé sa mission qui est :

- d'effectuer un examen indépendant des comptes des ministères et organismes fédéraux et d'autres entités pour lesquels il est nommé vérificateur et d'exprimer son opinion sur leur intégrité;

- d'effectuer les enquêtes et examens indépendants qu'il juge nécessaires et, en se fondant sur ces enquêtes et examens, indiquer s'il y avait des lacunes importantes dans les systèmes et méthodes de contrôle de gestion de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen, afin d'assurer raisonnablement, le cas échéant, que :

  - les biens publics sont sauvegardés et contrôlés;
  - les opérations sont légales et convenables;
  - les ressources financières, humaines et matérielles sont gérées en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience et que des procédés sont établis pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport;

- de signaler tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, de communiquer ses constatations à la direction de l'entité vérifiée et de formuler toute recommandation constructive qu'il juge nécessaire;

- de maintenir la stature de son Bureau, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues canadiens et étrangers et contribuer à l'élaboration de méthodes et de pratiques de vérification intégrée;

- de gérer son Bureau en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, de s'assurer que celui-ci possède la compétence professionnelle et administrative voulue et qu'il respecte les politiques gouvernementales qui s'imposent.

16.4 **Mandat.** Le mandat du vérificateur général est énoncé dans la Loi sur le vérificateur général (1977) ainsi que dans la Loi sur l'administration financière (modifiée en 1984).

16.5 **Vérification.** Chaque année, le Bureau effectue des vérifications dans tous les ministères et organismes fédéraux, afin de permettre au vérificateur général d'exprimer une opinion au sujet des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Les vérifications annuelles permettent également de déterminer si les ministères et organismes respectent les textes de loi.

16.6 Le vérificateur général effectue également des vérifications de l'optimisation des ressources, conformément au paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général, concernant les exigences en matière de rapports. Il signale au Parlement les cas où des ministères ou organismes ont engagé des dépenses sans tenir compte de l'économie et de l'efficience, ainsi que les cas où aucune méthode appropriée n'a été mise au point pour évaluer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Le Bureau effectue de telles vérifications dans les principales entités gouvernementales au moins une fois tous les cinq ans. Par ailleurs, le Bureau effectue des vérifications dans l'ensemble de l'administration fédérale lorsqu'il est possible et approprié d'examiner des questions communes à un certain nombre de ministères.

16.7 **Rapports.** Tout au long du processus de vérification, le Bureau discute de ses constatations avec des gestionnaires des entités vérifiées. À la fin d'une vérification, le Bureau présente à la haute direction de l'entité vérifiée un rapport officiel détaillé renfermant ses constatations, conclusions et recommandations. Enfin, le Bureau inclut dans son Rapport annuel toute question qu'il juge digne d'intérêt pour le Parlement. Il exprime également une opinion, accompagnée de réserves s'il y a lieu, dans le volume I des Comptes publics du Canada.

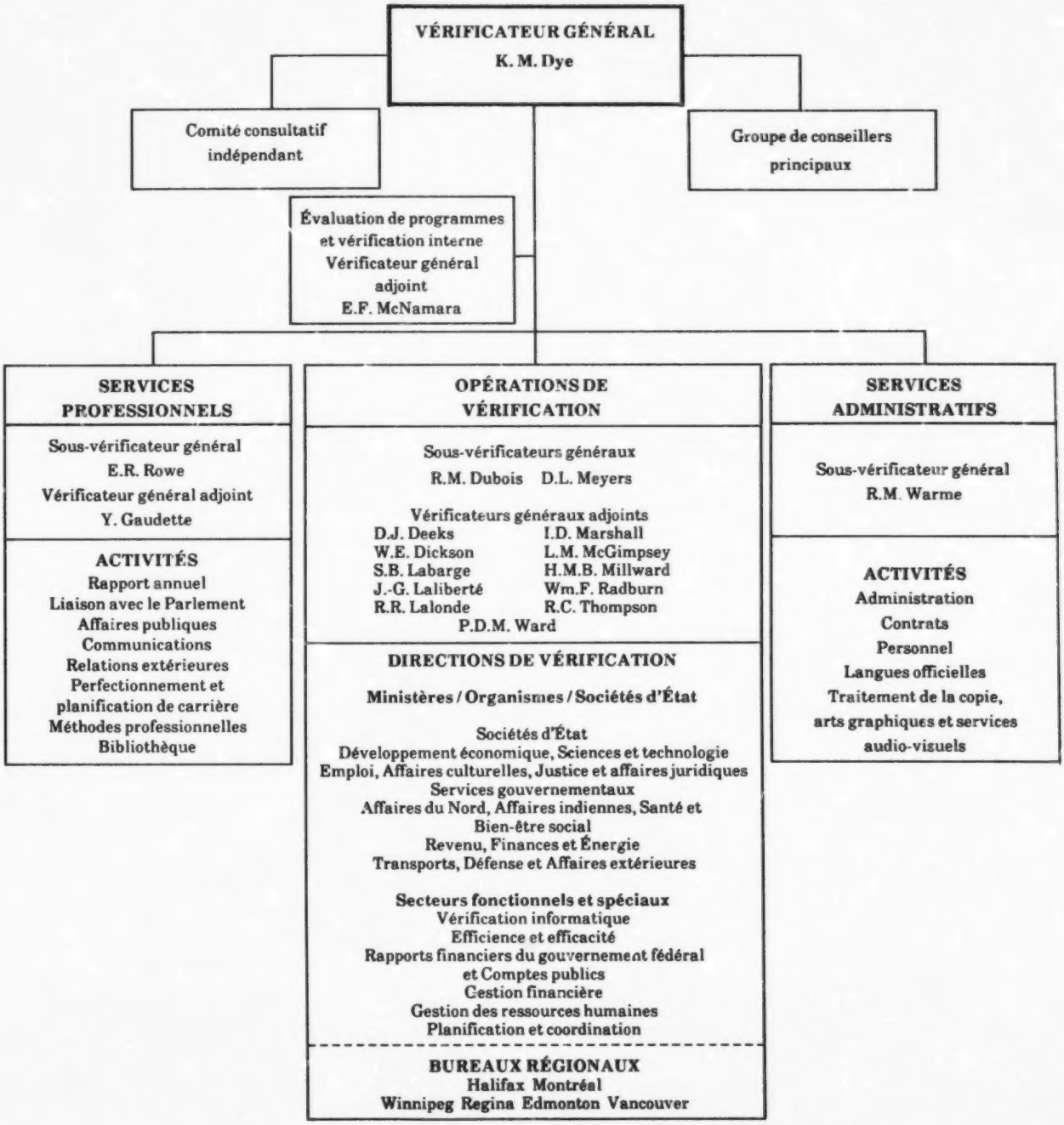
L'organisation

16.8 La pièce 16.1 donne un aperçu de la structure organisationnelle du Bureau et indique les fonctions de ses trois directions générales.

16.9 **La Direction générale des opérations de vérification** est la plus importante. Elle regroupe six directions chargées de la vérification des ministères et organismes fédéraux, une direction chargée de la vérification des sociétés d'État, cinq directions chargées de vérifications sectorielles et de vérifications spéciales, une direction chargée de la planification et de la coordination, et cinq directions régionales de vérification. Chacune des directions chargée de la vérification des ministères et organismes est dirigée par un vérificateur général adjoint, et chacune est responsable de diverses entités qui ont

Pièce 16.1

ORGANIGRAMME DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL août 1986



Le Conseil de direction se compose du vérificateur général et des sous-vérificateurs généraux

des exigences semblables en termes de vérification et d'expertise spéciale, ou qui ont des liens importants au chapitre des programmes. La majeure partie des vérificateurs oeuvrent dans la région de la Capitale nationale, mais la Direction générale des opérations de vérification compte également des bureaux régionaux à Halifax, Montréal, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver. On retrouve également des vérificateurs en quasi-permanence à Yellowknife et à Whitehorse.

16.10 **La Direction générale des services professionnels** assure le soutien technique et professionnel à la Direction générale des opérations de vérification. Elle revoit, révise et publie le Rapport annuel ainsi que d'autres rapports. Elle est responsable du perferctionnement professionnel et de la liaison avec le Parlement, des relations publiques, des communications et de la bibliothèque du Bureau. Cette direction générale coordonne les activités internationales et la liaison avec les vérificateurs généraux des provinces canadiennes. Elle est responsable des méthodes de travail, notamment la gestion de l'élaboration des méthodes de vérification.

16.11 **La Direction générale des services administratifs** assure le soutien central dans les domaines des finances, de l'administration, du personnel, des contrats, des langues officielles et du traitement de texte et de l'information.

16.12 Bien qu'aucune réorganisation majeure ne soit survenue durant l'année, certaines modifications sont dignes de mention.

16.13 Par suite d'une étude exhaustive, le Bureau a décidé de fermer son bureau régional de Toronto en mars 1986, dans le but de réduire ses coûts de fonctionnement et d'éliminer le chevauchement des activités. Lors de la fermeture de ce bureau, on a accordé une attention spéciale à l'avenir des employés touchés. Le Bureau s'est assuré la collaboration d'autres ministères pour voir à ce que tous les employés touchés puissent poursuivre leur carrière de façon satisfaisante. L'un des employés a pris sa retraite.

16.14 Au cours de l'année dernière, le Bureau a également mis en place son programme "Air pur". Ce programme, qui visait à créer un milieu non pollué par la cigarette, a connu un grand succès et a mérité au Bureau des louanges de la part des organismes de santé et de nombreux autres groupes oeuvrant dans le domaine de la santé. De plus, d'autres organismes ont adopté notre politique et notre programme.

16.15 Le Bureau reste actif sur la scène internationale. Le programme d'octroi de bourses, subventionné par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), continue d'amener au Bureau des vérificateurs chevronnés originaires de pays en voie de développement qui viennent y travailler et se perfectionner. L'ACDI subventionne également d'importants projets de vérification et de formation dans ce domaine, en Chine et dans les Caraïbes. Le vérificateur général du Canada préside le Groupe mixte des vérificateurs externes des Nations Unies. Le Bureau fournit des conseils importants en matière de vérification à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le Bureau a également mis sur pied, avec la collaboration de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, un important programme de formation dans le but d'aider les pays en voie de développement à améliorer leurs savoir-faire dans les domaines de la vérification et de la comptabilité.

16.16 En outre, on a procédé à la révision complète du Manuel de vérification intégrée, un projet de taille auquel ont participé toutes les directions générales. Maintenant condensé en trois volumes d'un format pratique, le Manuel présente les méthodes les plus nouvelles dans le domaine de la vérification intégrée.

Les ressources financières

16.17 Dans la Partie III du Budget des dépenses, le Bureau communique au Parlement des détails sur les ressources dont il a besoin pour remplir son mandat. La pièce 16.2 donne un aperçu des dépenses et crédits relatifs à chaque secteur d'activité.

Initiatives spéciales

16.18 Le reste du chapitre fournit un compte rendu des quatre secteurs auxquels s'intéresse particulièrement le Bureau, soit : la vérification des comptes publics; l'évaluation de programmes et la vérification interne; le travail de la Direction de la vérification des sociétés d'État; et, le domaine de l'informatisation.

La vérification des comptes publics

16.19 On entend de plus en plus parler des initiatives du Bureau dans le domaine de la vérification de l'optimisation des ressources. Les rapports annuels antérieurs du Bureau décrivent en détail les progrès de ce dernier pour rentabiliser la vérification de l'optimisation des ressources. Le Bureau poursuit son travail en ce sens.

16.20 Ainsi, le Bureau essaie d'atteindre un équilibre quant à l'importance qu'il accorde aux systèmes et procédés en orientant davantage ses vérifications vers les programmes et opérations. À l'heure actuelle, un projet spécial de la Direction des méthodes professionnelles consiste à examiner la rentabilité de nos vérifications intégrées, ainsi qu'à étudier les dernières tendances dans ce domaine au Canada et à l'étranger, dans les secteurs public et privé. Ce projet tiendra compte également des connaissances et de l'expérience acquises par les équipes de vérification du Bureau qui ont déjà effectué de telles vérifications ou qui sont en train de le faire.

16.21 Cependant, il ne faudrait pas se méprendre : le Bureau effectue la majeure partie de son travail à l'aide des méthodes plus traditionnelles de vérification législative, plutôt que des méthodes de vérification de l'optimisation des ressources. En vertu de l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général :

> le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Pièce 16.2

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA
CRÉDITS ET DÉPENSES

Crédits et dépenses par activité

	1986-1987	1985-1986		1984-1985	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
			(en milliers de dollars)		
Vérification législative	44 543	43 390	42 433	41 126	39 727
TOTAL	44 543	43 390	42 433	41 126	39 727

Crédits et dépenses par article

	1986-1987	1985-1986		1984-1985	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
			(en milliers dollars)		
Traitements et salaires	28 652	27 753	26 381	26 575	24 169
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	3 949	4 212	4 212	3 883	3 883
Transports et communications	2 918	2 525	2 956	2 600	2 441
Information	273	106	299	110	99
Services professionnels et spéciaux	6 960	7 112	6 185	6 527	6 629
Location	262	238	284	246	280
Achat de services de réparation et d'entretien	296	103	223	105	202
Services publics, fournitures et approvisionnements	350	471	429	485	601
Construction et acquisition de machines et de matériel	438	450	1 042	220	1 060
Paiements de transfert	435	410	410	364	358
Toutes autres dépenses	10	10	12	11	5
TOTAL	44 543	43 390	42 433	41 126	39 727

16.22 Pour respecter cette exigence, le Bureau doit, chaque année, procéder à de nombreuses vérifications financières ou attestations dans tous les ministères et organismes, et doit faire part des résultats de ces vérifications dans la partie des Comptes publics consacrée aux observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada. Le vérificateur général doit également procéder à la vérification des états financiers de chacune des sociétés d'État dont il est le vérificateur attitré.

16.23 En vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, le vérificateur général doit porter à l'attention du Parlement tous les cas où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis, au Trésor (Fonds du revenu consolidé);

- les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées.

16.24 Ces dispositions montrent bien l'obligation qu'a le vérificateur parlementaire de porter à l'attention du Parlement tous les cas où les dispositions législatives pertinentes n'ont pas été respectées et où les deniers publics n'ont pas été affectés aux fins destinées par le Parlement. Ces exigences englobent également les attestations, que le Bureau appelle la "vérification de la conformité aux textes réglementaires". Nos vérificateurs relèvent, notamment, les cas où des paiements irréguliers ont été versés, les pouvoirs de dépenser ont été dépassés, les paiements ont été effectués avant que les besoins ne se fassent sentir, les textes réglementaires n'ont pas été respectés, et d'autres situations semblables. Lorsque ces questions sont jugées suffisamment importantes pour être portées à l'attention de la Chambre des communes, elles sont incluses dans le Rapport annuel.

16.25 Au cours des deux dernières années, le Bureau du vérificateur général a déployé des efforts soutenus afin de trouver des façons rentables d'exécuter ces vérifications.

16.26 Trois facteurs ont fait que les efforts ont atteint l'intensité actuelle. Premièrement : l'informatisation. En effet, le Bureau utilise maintenant sur une grande échelle des appareils de traitement électronique des données pour ses vérifications, en partie parce que les "livres" qu'il doit vérifier sont produits sur supports informatisés. Deuxièmement : le monde de la vérification s'interroge sur le travail qu'un vérificateur doit effectuer avant de pouvoir émettre une opinion. Troisièmement : le Bureau du vérificateur général, comme nous l'avons mentionné plus haut, a révisé son Manuel de vérification intégrée, dans le cadre de sa mise à jour périodique des méthodes et pratiques. Ce manuel révisé fait appel aux techniques de vérification les plus récentes et les plus rentables.

Une activité traditionnelle des vérificateurs du BVG : l'examen des lingots d'or à la Monnaie royale canadienne.

Les discussions relatives à l'examen spécial de la Commission d'énergie du Nord canadien se déroulent au bureau régional de Vancouver.

La planification de la vérification des comptes publics.

16.27 En bref, nous avons élaboré des méthodes distinctes pour les vérifications respectives prescrites aux termes des articles 6 et 7 de la Loi sur le vérificateur général. Il faut alors déterminer quel genre de certitude procure chaque méthode de vérification et n'exécuter que les opérations requises pour obtenir une certitude raisonnable permettant d'émettre une opinion au sujet des états financiers du gouvernement du Canada. Cette méthodologie exige une utilisation accrue de l'échantillonnage statistique, des nouvelles méthodes informatisées de sélection centrale des données et du logiciel IDEA, que nous décrirons plus loin dans le présent chapitre. Dans le cadre du processus de révision, l'importance relative et l'étendue de la certitude requise ont été évaluées et adaptées selon les besoins.

16.28 L'objectif global du nouveau processus consiste à permettre au vérificateur général d'émettre une opinion au sujet des états financiers après avoir effectué les activités de vérification pertinentes. Trop de travail représenterait une perte de temps, et trop peu serait inacceptable sur le plan professionnel. L'avantage qui en résulte réside dans l'utilisation plus rentable des ressources du Bureau.

L'évaluation de programmes et la vérification interne

16.29 Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen) au sein de l'administration fédérale a indiqué ce qui suit à propos du Bureau du vérificateur général :

> ... les procès-verbaux des délibérations et des témoignages du Comité permanent des comptes publics ne cessent d'indiquer que le Comité est en général très satisfait du travail du Bureau du vérificateur général. Mais des éloges formulés au sujet de vérifications précises ou d'analyses qui se recoupent, ce qui constitue le principal objet des rapports particuliers du vérificateur général, sont autre chose qu'une évaluation globale du travail entrepris par son Bureau. En effet, croire que telle ou telle tâche particulière du vérificateur général est bien faite serait parfaitement compatible avec l'avis que, dans l'ensemble, on en fait trop, ou avec trop de minutie.

16.30 Le rapport décrivait comme suit la Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne, ainsi que ses objectifs :

- évaluer l'efficacité des activités de vérification du Bureau en tant que soutien à la fonction d'examen rigoureux qui incombe à la Chambre des communes;
- évaluer si la qualité de la vérification effectuée par le Bureau est telle que ce dernier choisit les secteurs qui méritent le plus d'être étudiés et qu'il les examine de façon professionnelle et rentable;
- évaluer si les méthodes et procédures importantes de gestion des différents services du Bureau tiennent suffisamment compte du facteur de rentabilité.

16.31 Les auteurs de ce rapport poursuivaient en indiquant que le deuxième objectif "... soit la portée idéale de la vérification" était particulièrement important. "Il est donc

encourageant de constater que le vérificateur général compte informer la Chambre des communes, probablement par l'intermédiaire de son Rapport annuel, de ses principales conclusions dans les trois secteurs en question."

16.32 Vous trouverez ci-après un sommaire des activités réalisées par la Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne au cours de l'année dernière.

16.33 **Évaluation du perfectionnement professionnel.** En 1985-1986, le vérificateur général chargeait un cabinet d'experts-conseils d'évaluer le programme de formation et de perfectionnement du BVG. L'étendue de cette étude se limitait aux cours de perfectionnement offerts aux vérificateurs, à l'exception du programme de formation des stagiaires qui mène à l'obtention d'une accréditation professionnelle et de la formation des boursiers qui font un bref séjour au sein du Bureau.

16.34 Les experts-conseils ont effectué un sondage écrit et mené des interviews auprès d'un employé professionnel sur cinq au sein du BVG. Ils voulaient connaître l'utilité, dans l'exercice des fonctions, des compétences et connaissances acquises au cours des programmes de formation. Les experts-conseils ont également étudié un certain nombre de cours de perfectionnement professionnel du BVG et visité quatre autres organismes de formation des vérificateurs aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

16.35 Les principales constatations de cette étude ont montré que les cours de perfectionnement professionnel jouent un rôle important pour permettre à un vérificateur d'accroître ses compétences; que le BVG a déployé des efforts soutenus pour faire en sorte que les employés aient accès à des programmes de formation en tout temps; que les nouvelles techniques de vérification mises au point sont communiquées au personnel par le biais de cours de formation; et, que la majorité des vérificateurs estiment que les cours sont utiles et qu'ils assurent une optimisation appropriée des ressources au travail. L'étude a également montré que le programme de formation du BVG se compare favorablement avec celui d'un autre bureau national de taille correspondante visité par les experts-conseils. Les trois autres bureaux de vérification examinés étaient soit beaucoup plus grands ou beaucoup plus petits que le BVG, d'où l'impossibilité d'établir des comparaisons. Cependant, la visite de l'expert-conseil dans ces trois bureaux a permis de relever des exemples précis d'excellentes méthodes de formation que le BVG devrait songer à adopter.

16.36 Au fur et à mesure de son évolution, la vérification intégrée présentera un défi accru au chapitre de l'analyse des besoins en formation et de l'élaboration des cours au BVG. On procédera à une analyse approfondie des tâches précises que devront effectuer les groupes cibles inscrits aux cours ainsi que des connaissances et techniques à enseigner.

16.37 Voici quelques-unes des autres recommandations connexes formulées par les experts-conseils :

- accorder la priorité à la mise à jour continuelle des cours de formation en vérification de l'optimisation des ressources, en gestion des projets de vérification et en analyse des données;

- mettre sur pied des programmes internes de formation plus longs et plus intensifs dans le cas des sujets prioritaires;

- mettre en oeuvre, de façon pressante, le plan de perfectionnement à jour, pour les groupes d'employés de tous les niveaux au BVG.

16.38 Comme le BVG accorde une grande importance à la formation, il devrait faire en sorte qu'elle soit d'excellente qualité.

16.39 **Examen de la qualité après la vérification (EQAV).** Chaque année, un nombre important de projets de vérification du Bureau sont soumis à un examen de la qualité après la vérification (EQAV).

16.40 *Les vérifications intégrées des ministères.* L'an dernier, l'EQAV relatif aux vérifications intégrées des ministères avait pour objet de trouver une réponse à deux questions que voici : (1) Le Bureau a-t-il vérifié les bons éléments et, (2) Le Bureau a-t-il bien effectué son travail?

16.41 Pour ce qui est de la première question, le choix des éléments à vérifier dans un programme ministériel représente la plus importante décision pour la vérification de l'optimisation des ressources. Elle indique non seulement l'interprétation que fait le Bureau de son mandat en vertu de la Loi sur le vérificateur général mais aussi ce que le Bureau juge important au sujet du programme en cours de vérification.

16.42 Ces deux ou trois dernières années, le Bureau a réorienté son approche concernant les vérifications de l'optimisation des ressources. Il accorde moins d'importance à la vérification des systèmes de soutien administratif, mais davantage à la gestion et au contrôle dans le cas de la réalisation de programmes.

16.43 Le Bureau encourage l'essai de diverses approches de vérification, et laisse à chaque directeur principal de la vérification le soin de déterminer exactement ce qu'on entend par une vérification axée sur les programmes et par les résultats de programmes. Cette situation a donné lieu à un dilemme : en se préoccupant exagérément des résultats de programmes, on risque d'outrepasser le mandat du Bureau, mais une attitude trop prudente pourrait amener la vérification de questions peu importantes. Certaines vérifications examinées dans le cadre de l'EQAV tombaient dans ces deux catégories, et les autres vérifications se situaient au milieu, mais confortablement, peut-être trop d'ailleurs, à l'intérieur des limites du mandat du Bureau.

16.44 Les responsables de l'EQAV ont recommandé, pour la mise à l'essai sur place, une méthode visant à déterminer l'étendue de la vérification, ce qui permettrait une plus grande uniformité dans le choix des questions d'importance aux fins de la vérification. De plus, ils ont recommandé que la Direction des méthodes professionnelles élabore des critères et méthodes explicites à ce sujet.

16.45 Quant à la deuxième question posée par l'EQAV, à savoir si le Bureau a bien effectué ou non son travail, elle demande une évaluation du bien-fondé des objectifs de vérification, ainsi que des tâches et procédés employés pour les atteindre.

16.46 L'EQAV a permis de constater que la grande variété des programmes gouvernementaux requiert des approches et techniques de vérification tout aussi diverses. Le Manuel de vérification intégrée du BVG ne peut offrir qu'une orientation générale en matière d'élaboration des programmes de vérification. Les directeurs principaux de la vérification doivent faire preuve d'une grande souplesse dans leur façon d'aborder la vérification de certains programmes précis. Bien que l'innovation soit encouragée, elle doit respecter les normes de vérification généralement reconnues.

16.47 Une fois que les directeurs principaux de la vérification ont choisi des questions d'importance dans le cadre d'un programme ministériel en particulier, ils doivent effectuer la vérification d'une façon professionnelle et rentable. Or, un programme de vérification bien conçu et bien réalisé devrait permettre d'atteindre ces objectifs.

16.48 Dans le cadre de l'EQAV, le BVG a comparé des segments représentatifs des vérifications des ministères dont les résultats figurent dans le Rapport annuel de 1985. On a accordé une attention toute spéciale à l'évaluation de la conception et de l'utilisation des programmes de vérification.

16.49 Une fois de plus, le passage à la vérification de programmes a eu des répercussions. Les programmes de vérification avaient tendance à être plus exploratoires et moins percutants que ne l'était la vérification des systèmes de soutien administratif.

16.50 L'EQAV a permis de constater que le travail de vérification respectait les normes généralement reconnues, mais qu'il serait possible d'accroître la productivité. Un certain nombre de recommandations ont été soumises au Conseil de direction.

16.51 *Sociétés d'État et autres entités.* La revue des rapports de vérification sur ces organisations a été précédée de l'élaboration, aux fins de la mise à l'essai sur place, d'une méthode d'évaluation normalisée qui permettrait des comparaisons de la qualité des vérifications au fil du temps. Le bien-fondé et la viabilité de cette approche seront établis au cours des prochains mois. Entre-temps, les EQAV effectués à ce jour ont permis de constater une conformité continue aux normes de vérification généralement reconnues. De même, les aides de vérification créées l'année précédente ont donné de bons résultats.

16.52 D'après le suivi effectué à l'égard des EQAV menés au cours de l'année antérieure, il appert que l'on a appliqué de façon satisfaisante les recommandations formulées dans le cadre de l'EQAV au cours des vérifications subséquentes.

16.53 *Les comptes du Canada.* L'EQAV effectué à l'égard du travail du Bureau dans ce domaine a permis de constater, jusqu'à présent, que les normes de vérification généralement reconnues sont observées de façon satisfaisante.

16.54 **La vérification interne de la Direction générale des services administratifs.** Cette vérification avait pour objet de déterminer le caractère raisonnable de la nature, du niveau et des coûts des services assurés par la Direction générale des services administratifs.

16.55 Cette direction générale assure des services dans les domaines du personnel, des systèmes informatiques du Bureau, des finances, des contrats, des langues officielles, du matériel, des locaux, des dossiers et du courrier, du traitement de texte et des services audio-visuels. Comme on peut le constater, ce sont là les services administratifs qu'offrent la plupart des ministères du gouvernement fédéral. Le coût de ces services pour 1986-1987 est établi à 122 années-personnes (18,5 p. 100 du nombre total d'années-personnes du Bureau) ainsi qu'à 7 millions de dollars (16 p. 100 du budget total du Bureau).

16.56 La vérification a permis de déterminer de quelle façon le besoin des divers services est établi, comblé et contrôlé. Les responsables ont procédé à des comparaisons avec d'autres organismes de vérification législative ainsi qu'avec des cabinets d'experts-comptables, tout en tenant compte des différences de taille et de contexte. Ils ont interviewé les utilisateurs afin de déterminer dans quelle mesure ils étaient satisfaits des services, et afin d'obtenir des commentaires ou suggestions sur les améliorations pouvant ou devant être apportées.

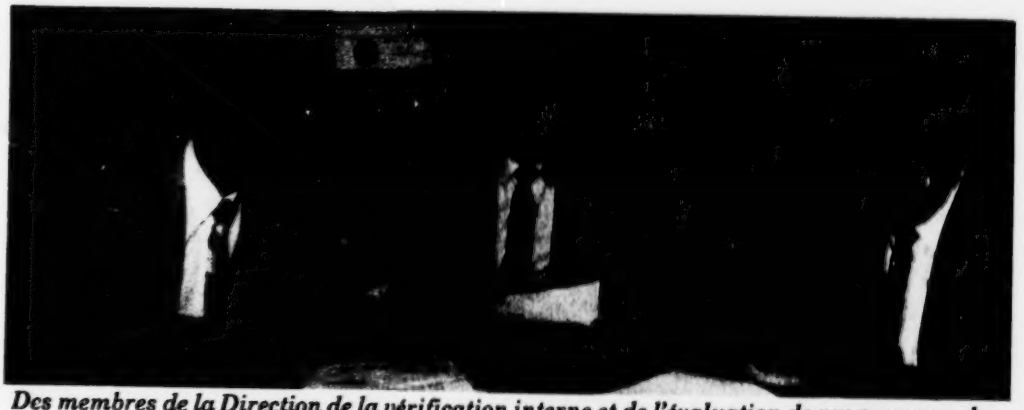
16.57 La vérification interne n'est pas encore terminée et les observations ne sont pas encore toutes connues. Il semble toutefois que les services offerts par la direction générale soient, dans une large mesure, conformes aux services administratifs offerts par les autres organismes rejoints, et que le personnel soit, dans l'ensemble, satisfait du type et de la qualité des services offerts. Il semble également que le coût de la prestation de services administratifs au Bureau soit généralement comparable à celui d'autres organismes de vérification législative.

16.58 La direction générale a réalisé des progrès au chapitre de l'élaboration et de la consignation de politiques et procédés administratifs pour le Bureau, ainsi que de l'officialisation de ses systèmes de contrôle et de planification de la gestion.

16.59 La vérification est terminée au sein de la Direction du personnel et de la Direction des services informatiques, et d'importantes possibilités d'améliorations ont été mises en évidence.

16.60 La Direction du personnel et le Bureau dans son ensemble auraient avantage à élaborer des politiques plus vastes en matière de personnel et à les diffuser sur une plus grande échelle. Elle devrait également contribuer de façon plus formelle à la planification

La vérification interne de la Direction générale des services administratifs du BVG a comporté l'examen des systèmes de traitement de texte et d'information.



Des membres de la Direction de la vérification interne et de l'évaluation de programmes du Bureau discutent de leurs constatations.

globale des ressources humaines en participant aux activités de planification stratégique et opérationnelle. Ainsi la direction adoptera-t-elle, au lieu de l'attentisme actuel, une attitude plus dynamique à court et à long terme? Qui plus est, elle devrait reserrer son contrôle sur les mesures de classification particulièrement pour les postes autres ceux de vérificateurs et s'assurer que les descriptions de ces postes correspondent bien aux tâches accomplies.

16.61 On classifie les postes autres ceux de vérificateurs selon les normes de vérification en usage tandis que pour les vérificateurs professionnels, le Bureau a adopté un mode de nomination en fonction du niveau de compétence. Dans les deux cas, il est très important d'exercer une surveillance appropriée sur les promotions et sur les mesures de classification afin de contenir l'inévitable insistance en faveur d'un relèvement des classifications et d'une hausse des traitements. Il faut que le niveau de classification des postes correspondent aux exigences réelles du travail.

16.62 En général, la Section des services informatiques assure la prestation de services efficaces et efficients. Cependant, d'après la vérification, il appert que certains employés ne connaissent pas bien l'éventail des services fournis et qu'il y a donc une sous-utilisation des produits de la section.

16.63 L'ensemble de la gestion de l'informatique soulève aussi quelque inquiétude. Sous la gouverne de la Direction de la vérification informatique, qui relève de la Direction générale des opérations de vérification, les efforts de développements portent maintenant sur les installations et les applications afin d'accroître l'efficacité des équipes de vérification. L'activité accrue de la Direction de la vérification informatique, notamment pour ce qui est d'établir les besoins liés aux systèmes administratifs et de gestion, a semé quelque confusion au sujet des responsabilités. En effet, on s'interroge à savoir qui est en charge de la stratégie globale et à long terme du Bureau en matière d'informatique.

16.64 La vérification interne se poursuit, et les résultats concernant les autres secteurs figureront dans notre prochain Rapport annuel.

La Direction de la vérification des sociétés d'État

16.65 Le Bureau assume de nouvelles responsabilités depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiant la Loi sur l'administration financière à l'égard des sociétés d'État, en 1984. En effet, le vérificateur général du Canada doit non seulement exprimer son opinion au sujet des états financiers et de la conformité aux textes réglementaires pour les sociétés d'État dont il est le vérificateur, mais en plus, il doit assumer les responsabilités suivantes :

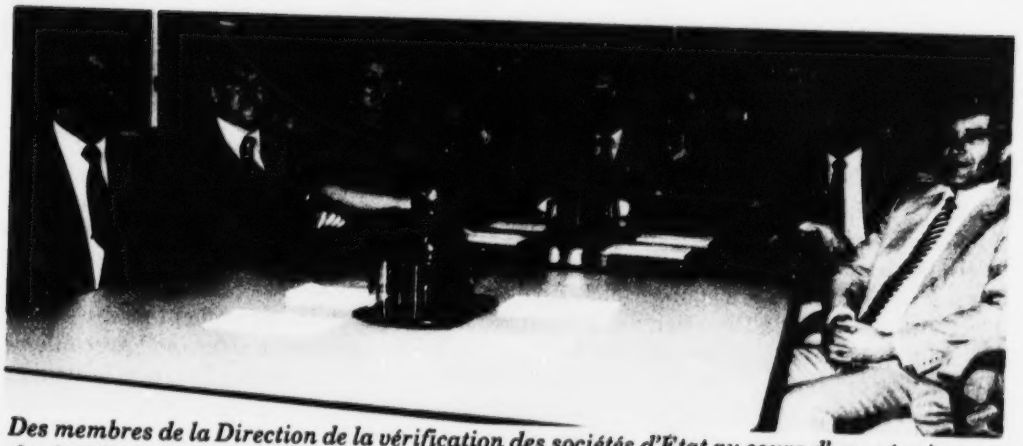
- présenter, à la demande des sociétés dont il est le vérificateur attitré, un rapport sur l'exactitude et l'uniformité des données sur le rendement quantitatif contenues dans les rapports annuels de la société concernée;

- effectuer, au moins une fois tous les cinq ans, un examen spécial (qui consiste en un examen des systèmes d'administration financière, d'information et de contrôle de la gestion, ainsi que des pratiques de gestion) à l'égard de quelque 30 sociétés d'État;

- fournir des conseils aux autres vérificateurs qui effectuent des vérifications et des examens spéciaux des sociétés d'État au sujet de toute question qui, de l'avis de ces vérificateurs, mérite d'être signalée au Parlement; et

- attester de l'exactitude des rapports trimestriels présentés par le Conseil du Trésor au Parlement, concernant le dépôt opportun des rapports annuels et des sommaires des plans et budgets des sociétés.

16.66 Par ailleurs, le 1er janvier 1989, le vérificateur général deviendra le seul vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée dans la Partie I de l'Annexe C de la Loi sur l'administration financière. À ce moment, il sera le vérificateur attitré de cinq sociétés additionnelles. Les sociétés qui figurent dans la Partie I sont celles qui ont besoin généralement de crédits du Parlement pour leur exploitation ou qui ne sont pas de nature concurrentielle.



Des membres de la Direction de la vérification des sociétés d'État au cours d'une réunion de planification.

Une équipe de vérificateurs de la Direction de la vérification des sociétés d'État au cours de la vérification de l'Énergie atomique du Canada Limitée.

L'équipe responsable de la vérification de la Société canadienne des postes..

16.67 Dans le but de s'acquitter de ses responsabilités en matière de vérification des sociétés d'État, le Bureau a créé la Direction de la vérification des sociétés d'État au sein de la Direction générale des opérations de vérification. Cette direction assume à la fois des responsabilités fonctionnelles et des responsabilités opérationnelles.

16.68 **La Section des questions de responsabilité financière** participe à l'élaboration de la politique du Bureau concernant la responsabilité des sociétés d'État et autres entités non ministérielles dans lesquelles le gouvernement a un intérêt financier. En ce qui concerne la Loi modifiée sur l'administration financière, la section fournit de l'aide et des conseils aux équipes de vérification chargées d'examens spéciaux et effectue, au besoin, des vérifications des données quantitatives. La section émet également des avis aux experts-comptables de cabinets privés qui participent à des vérifications de sociétés d'État ou qui effectuent des examens spéciaux.

16.69 **La Section des ressources techniques** assure la qualité des opinions émises par le Bureau et celle des rapports financiers vérifiés. Elle s'intéresse principalement aux sociétés d'État, mais elle s'occupe également d'autres entités pour lesquelles le vérificateur général exprime une opinion distincte, sauf en ce qui concerne les comptes du Canada.

16.70 Le rôle principal de cette section consiste à élaborer la politique, les normes et les méthodes du Bureau pour présenter des opinions, ainsi que des rapports et états financiers, puis à en assurer l'application. Elle fournit des conseils aux équipes de vérification dans le but de les aider à régler les problèmes techniques de comptabilité, de la présentation des états financiers et des rapports de vérification et pour les tenir au courant des innovations dans le domaine d'intérêt. Elle doit réviser toutes les ébauches d'états financiers et d'opinions des vérificateurs avant que le vérificateur général ou le sous-vérificateur général désigné ne signe le rapport de vérification. Dans ce contexte, elle examine environ une centaine d'opinions des vérificateurs chaque année.

16.71 **Les activités opérationnelles en cours** à la Direction de la vérification des sociétés d'État découlent de ses responsabilités en matière de vérification financière annuelle (attestations) concernant trois grandes sociétés d'État canadiennes : l'Énergie atomique du Canada Limitée (EACL), la Société Radio-Canada (R-C), et la Société canadienne des postes (SCP). Cette direction est également responsable de l'examen spécial de l'EACL et de la SCP.

16.72 C'est la Direction de la vérification des sociétés d'État qui assume la responsabilité de ces activités de vérification; cependant, ce ne sont pas là les seules activités du Bureau en matière de vérification des sociétés d'État. En effet, un grand nombre de vérifications (voir les paragraphes 16.89 à 16.96) sont confiées aux directions de la vérification des ministères et organismes, dont les secteurs d'intérêt rejoignent les sociétés d'État et autres entités.

La Direction de la vérification informatique

16.73 Au cours des dernières années, le Bureau du vérificateur général s'est mis à l'heure informatique rapidement et définitivement. En effet, presque tous ses employés travaillent dans un contexte informatisé. Le Bureau se sert de l'informatique pour toutes ses activités, qu'il s'agisse de rapports de temps que tous les employés du Bureau (y compris le vérificateur général) doivent remplir une fois par semaine pour rendre compte de leur utilisation du temps au dixième d'une heure près, du traitement de texte et des arts graphiques qui ont permis de produire le texte prêt à photographier du présent Rapport. L'application de l'informatique à des fins d'administration et de production s'est avérée un succès, et des plus rentables.

16.74 L'utilisation de cette technologie pour la vérification a pris une importance encore plus grande pour le Bureau. C'est à la Direction de la vérification informatique que revient la responsabilité globale de l'utilisation du matériel de traitement électronique des données pour la vérification. Cette direction fournit l'expertise et les méthodes nécessaires aux équipes de vérification qui évaluent les contrôles financiers dans les systèmes informatisés des ministères et organismes fédéraux, et qui déterminent si l'optimisation des ressources a été atteinte dans le cas des dépenses reliées au traitement électronique des données. Les activités de cette direction peuvent être regroupées en cinq grandes catégories :

- fournir des services de vérification dans un cadre informatique, qui viennent appuyer les travaux de vérification financière du Bureau; par exemple, l'opinion d'attestation formulée sur les états financiers du gouvernement et de certaines sociétés d'État, et l'évaluation de la suffisance des contrôles financiers relatifs aux systèmes informatiques au sein du gouvernement;

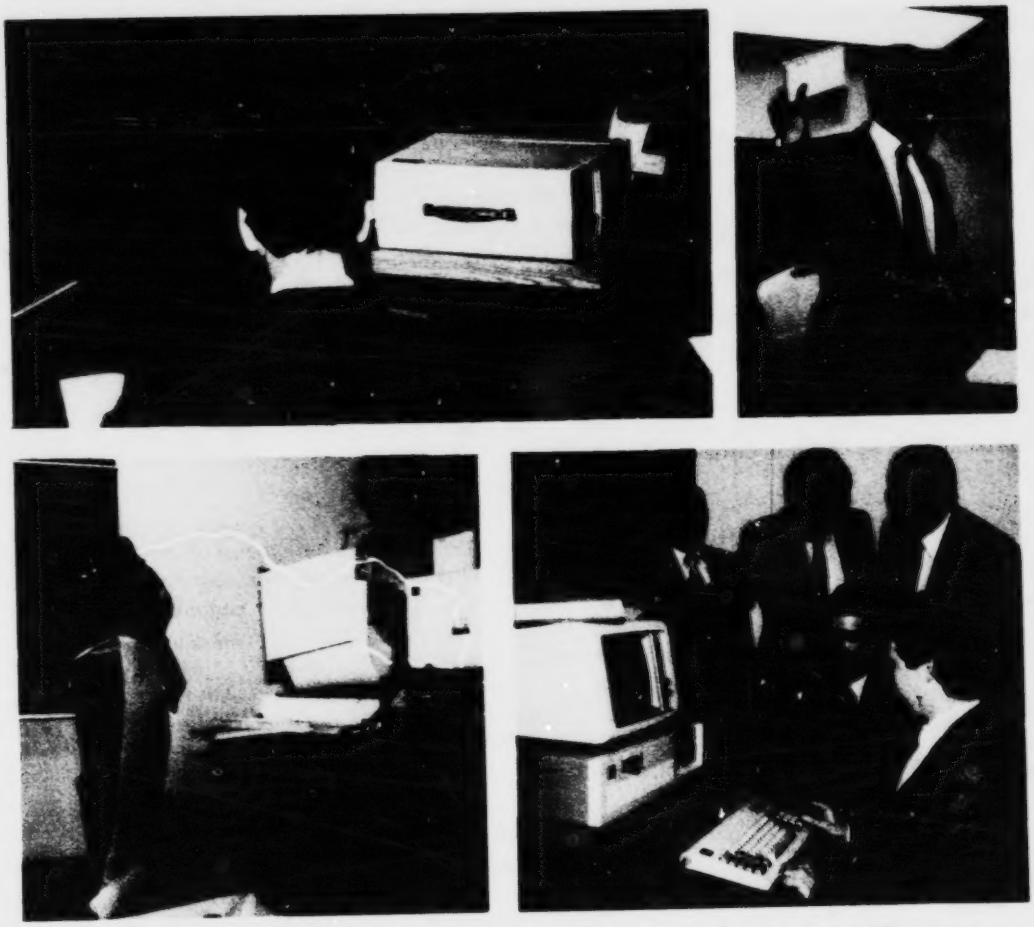
- fournir au Bureau les ressources et les spécialistes dont il a besoin pour l'utilisation des méthodes d'échantillonnage et des logiciels de vérification;

- fournir les ressources humaines requises au cours des vérifications intégrées et des études menées dans l'ensemble de l'administration fédérale pour vérifier si la gestion et le contrôle dans un cadre informatique ont assuré l'optimisation des ressources;

- faire le relevé des questions à examiner qui, dans le domaine de l'informatique, intéressent l'ensemble de l'administration fédérale, et effectuer les études requises; et

- fournir un service de soutien aux employés du Bureau qui utilisent des micro-ordinateurs.

16.75 La direction participe à une analyse continue des secteurs où les ordinateurs peuvent améliorer l'efficience du travail de vérification du Bureau, en tenant compte du fait que des méthodes de vérification précises doivent être élaborées à l'intention des ministères et organismes fédéraux, ainsi que des sociétés d'État, qui sont de plus en plus informatisés. Ces méthodes comprennent la planification, le contrôle interne et l'évaluation des programmes informatisés ainsi que des sondages de corroboration à l'aide d'un logiciel informatique afin d'avoir accès aux dossiers des clients.



Le travail de la Direction de la vérification informatique a maintenant une incidence sur l'ensemble des activités de vérification du BVG.

16.76 Comme nous le mentionnions dans notre Rapport de l'an dernier, le concept IDEA – procédé interactif d'extraction et d'analyse de données – constitue l'un des résultats positifs de l'analyse des besoins informatiques, effectuée par la direction. Élaboré au Bureau du vérificateur général, ce logiciel permet au vérificateur d'emmagasiner sur micro-ordinateur les données du client à vérifier. C'est un système interactif, facile à adapter et à utiliser. Le vérificateur peut présenter plusieurs demandes de renseignements sans pour autant augmenter les coûts du traitement informatique. Comme le système répond en quelques secondes à chaque demande de renseignement, le vérificateur peut examiner les dossiers financiers rapidement, de façon plus approfondie qu'auparavant.

16.77 Ces 12 derniers mois, la Direction de la vérification informatique s'est affairée à appliquer le logiciel IDEA à des situations particulières. Au même moment, le Bureau mettait au point le système de sélection centrale des données (SCD). La banque des données du Trésor est analysée et équilibrée sur de grands ordinateurs. On peut ensuite mettre les

données par entité à la disposition des vérificateurs du Bureau qui s'occupent des ministères, en vue d'une utilisation conjointe avec le système IDEA.

16.78 Le système SCD est formé d'une série de programmes d'extraction des données sur gros ordinateurs conçus pour avoir accès au grand livre général du système de comptabilité centrale du gouvernement du Canada. Les dossiers du grand livre général renferment les registres détaillés utilisés pour préparer les états mensuels des ministères et les états financiers du gouvernement. Le système SCD peut produire des rapports sur les ministères, les comptes, les articles courants ou les centres de coûts, fondés sur des techniques comme l'échantillonnage statistique, la sélection d'éléments de grande valeur, l'analyse des écarts et l'analyse des pièces de journal.

16.79 L'utilisation de micro-ordinateurs a permis d'augmenter considérablement la productivité et l'efficience de notre travail de vérification.

16.80 Le système IDEA a été présenté aux équipes de vérification en novembre 1985, cinq mois avant la fin de l'exercice 1985-1986. Durant ces cinq mois, les vérificateurs du Bureau ont utilisé le système pour 55 missions de vérifications. Au moment de mettre sous presse, 22 équipes de vérification l'utilisaient. Ce système a donné lieu à une augmentation de la productivité et de l'efficacité. Par exemple :

- On s'est servi du système IDEA pour vérifier la Société d'assurance-dépôts du Canada. Deux jours après avoir reçu les bandes informatiques pertinentes de la Société, nos vérificateurs avaient entré les données dans le système IDEA et prélevaient déjà des échantillons en vue de l'examen des paiements. Auparavant, ce travail aurait pris trois semaines à un informaticien.

- On a utilisé le système IDEA pour vérifier une autre société d'État fédérale. Dans ce cas, le Bureau a recréé la section des recettes des états financiers de la Société en question à l'aide du système IDEA. Nous avons constaté des écarts importants. Nous avons finalement constaté que ces écarts étaient dus à une erreur commise par la Société au moment de l'adoption d'un nouveau système informatisé de comptabilité. Les états financiers ont pu être redressés en conséquence, et les recettes et les comptes débiteurs ont été réduits de 300 000 $.

- Lors de la vérification du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le simple fait d'utiliser le système IDEA au lieu de notre système habituel d'extraction des données, nous a permis d'économiser environ 10 000 $ au chapitre du temps de traitement informatique, comparativement à l'année précédente.

16.81 Pour quelques équipes de vérification, l'utilisation de tableaux de ventilation sur micro-ordinateurs a donné lieu à une amélioration de la productivité à l'aide de mesures simples mais efficaces. Par exemple, dans le cadre de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ÉRFGF), on a mis au point de nombreux tableaux de ventilation complexes dans le but d'établir des modèles et de présenter d'anciennes données financières du gouvernement à l'aide de nouvelles règles comptables proposées. Cette façon de procéder nous a permis de réduire le traitement manuel ainsi que les erreurs éventuelles.

16.82 L'un des vérificateurs de l'équipe affectée à la vérification du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a utilisé un tableau de ventilation pour élaborer un modèle des salaires pour ce ministère, évaluant les salaires pour l'exercice dans le cadre de la vérification annuelle des comptes publics. L'équipe de vérification peut, à l'aide du modèle de tableau de ventilation, déceler les erreurs importantes commises au chapitre des salaires en moins de deux jours, comparativement aux deux semaines qu'il fallait antérieurement à l'aide d'un crayon et d'une calculatrice.

16.83 Dans le cas de la Commission canadienne du lait, les vérificateurs ont utilisé un tableau de ventilation pour programmer les calculs des subsides. En utilisant ce tableau pour traiter de nouveau les subsides de la Commission, les vérificateurs ont pu ramener de 150 à 50 le nombre d'heures requises pour effectuer cette seule étape de leur travail. Le directeur de la vérification a, pour sa part, indiqué que le micro-ordinateur avait permis non seulement d'améliorer la précision des calculs, mais également d'éviter aux vérificateurs la tâche fastidieuse qui consistait à effectuer quelque 3 000 calculs à la main.

16.84 La combinaison du système IDEA, du système de sélection centrale des données et d'autres systèmes informatiques permet au Bureau d'accroître l'efficience et l'efficacité de son travail de vérification. Au cours des cinq derniers mois de l'exercice 1985-1986, les systèmes informatiques (IDEA et autres) ont permis de réduire d'au moins 40 000 $ nos coûts directs de service. Par ailleurs, le système IDEA intéresse énormément d'autres ministères fédéraux, des entreprises de vérification et des bureaux de vérification partout dans le monde.

16.85 Le Bureau du contrôleur général utilise déjà le système IDEA et a conclu une entente avec le ministère des Approvisionnements et Services dans le but de venir en aide aux autres ministères et organismes fédéraux qui désirent utiliser le système. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources utilise actuellement le système IDEA comme outil efficace d'analyse financière. Il a constaté que ce système lui permettait d'épargner du temps et de l'argent. Le ministère du Revenu national, Impôt étudie la possibilité de recourir au système IDEA pour effectuer la vérification des contribuables, et la Société Radio-Canada l'a installé à l'intention de son groupe de vérification interne.

16.86 Le Bureau a reçu des demandes de renseignements de la part d'autres ministères, organismes et sociétés d'État et il a mis gratuitement le système IDEA à la disposition de ministères et d'autres entités gouvernementales.

16.87 L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a conclu une entente avec le gouvernement du Canada dans le but de commercialiser le système IDEA et de l'offrir ainsi aux vérificateurs et gestionnaires financiers du monde entier. D'après le plan de commercialisation élaboré par l'ICCA, le gouvernement du Canada pourrait récupérer la totalité des coûts de conception initiale d'ici cinq ans. De plus, le Bureau bénéficiera gratuitement des améliorations apportées au logiciel et payées par l'ICCA. Ces améliorations seront également offertes à d'autres ministères fédéraux à un coût minime.

16.88 Dans notre Rapport de l'an dernier, nous indiquions que "la mise au point de ce logiciel est une réalisation marquante du Bureau et elle constitue une percée importante en matière de vérification dans un cadre informatique. Cet outil devrait avoir de grandes répercussions sur toutes les vérifications effectuées par le Bureau et par l'ensemble du milieu de la vérification." Ces "grandes répercussions" se font déjà sentir du fait de l'acceptation généralisée du système IDEA et de l'élaboration de nouvelles techniques par la Direction de la vérification informatique.

Coûts engagés pour l'établissement de rapports de vérifications et d'examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État

16.89 Il est stipulé dans le paragraphe 149(2) de la Partie XII de la Loi sur l'administration financière (LAF) que si le vérificateur général du Canada est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les coûts engagés pour l'établissement des rapports visés aux articles 139 et 143 doivent apparaître dans son prochain rapport annuel et être défrayés par son Bureau.

16.90 Les coûts déclarés dans cette partie, en vertu du paragraphe 149(2) indiquent le coût total engagé par le Bureau pour effectuer les travaux de vérification et d'examen spécial et pour établir les rapports particuliers aux termes de l'article 139 et 143 de la LAF. Ces coûts sont déclarés dans cette partie seulement lorsque le travail est terminé.

16.91 Le total des coûts du travail effectué auprès des sociétés d'État comprend les coûts liés aux travaux qui ne sont pas précisément exigés en vertu de l'article 139 ou 143. À titre d'exemple, mentionnons le travail fait en rapport avec la publication de prospectus, la prestation de conseils concernant les systèmes d'information et de contrôle interne et l'aide accordée pour résoudre les problèmes de comptabilité et préparer des états financiers. Les coûts engagés pour effectuer ces travaux ne sont pas déclarés dans ce chapitre.

Rapports annuels de vérification

16.92 En vertu de l'article 139 de LAF, chaque société d'État mère doit faire établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales en propriété exclusive, les rapports annuels de vérification en question devant porter sur les états financiers et les renseignements chiffrés que le Conseil du Trésor a demandé de vérifier. En outre, le vérificateur doit établir tous les autres rapports que le gouverneur en conseil peut exiger.

16.93 La pièce 16.3 indique les sociétés d'État et filiales qui ont été vérifiées par le vérificateur général du Canada, seul ou en collaboration, ainsi que les coûts engagés pour réaliser les vérifications et établir les rapports annuels requis en vertu de l'article 139. Les coûts indiqués sont liés aux vérifications annuelles terminées qui ont porté sur les exercices se terminant le 31 mars 1986 ou avant cette date.

Pièce 16.3

COÛT D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS ANNUELS DE VÉRIFICATION POUR LES EXERCICES FINANCIERS CLOS LE 31 MARS 1986 OU AVANT

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.85	44 700 $
Énergie atomique du Canada, Limitée	31.03.86	407 000
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.12.85	470 700
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.85	48 700
Société financière Canadair Inc.	31.12.85	11 500
Corporation Place du Havre Canada	31.03.86	55 000
Société immobilière du Canada Limitée	31.03.86	6 200
Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Limitée	31.03.86	43 800
Société immobilière du Canada (Mirabel) Limitée	31.03.86	119 400
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) Inc.	31.03.86	137 300
Société de construction des musées du Canada Inc.	31.03.86	65 000
Société canadienne des postes (covérificateur)	31.03.86	224 700
Les Arsenaux canadiens Limitée	31.03.86	210 900
Corporation commerciale canadienne	31.03.86	153 700
Commission canadienne du lait	31.07.85	190 200
Office canadien des provendes	31.03.86	44 400
Canadian National (West Indies) Steamships Limited	31.12.85	4 600
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	31.03.86	27 300
Office canadien du poisson salé	31.03.86	110 100
Canagrex	31.03.86	10 100
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.86	62 400
Société pour l'expansion des exportations	31.12.85	341 700
Société du crédit agricole	31.03.86	211 300
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.85	114 100
Administration du pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.85	42 800
Centre international d'exploitation des océans	31.03.86	18 100
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.85	59 400
Commission de la Capitale nationale	31.03.86	213 400
Commission d'énergie du Nord canadien	31.03.86	144 700
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.85	56 900
Monnaie royale canadienne	31.12.85	314 000
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	31.03.86	125 000
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	31.12.85	25 800
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	31.03.86	42 300
Conseil canadien des normes	31.03.86	43 200
Téléglobe Canada	31.03.86	244 900
Uranium Canada Limitée	31.12.85	1 700
Société du port de Vancouver	31.12.85	90 300

16.94 Les coûts déclarés ne comprennent pas les coûts relatifs à la vérification des renseignements chiffrés portant sur le rendement, compte tenu du fait que le Conseil du Trésor n'a pas demandé de tels travaux de vérification pour aucune des sociétés d'État vérifiées par le Bureau. De même, le gouverneur en conseil n'a pas exigé d'autres rapports aux termes de l'article 139.

Rapports d'examen spécial

16.95 En vertu de l'article 143 de LAF, une fois un examen spécial terminé, l'examinateur doit soumettre un rapport des résultats au conseil d'administration de la société d'État examinée. L'examinateur d'une société d'État qui figure à la Partie I de l'annexe C de la LAF peut également présenter des rapports spéciaux au ministre responsable ou au Parlement s'il juge à propos de porter certains renseignements à l'attention de l'un ou l'autre.

16.96 Bien que l'on ait entrepris des travaux d'examens spéciaux auprès de certaines sociétés, les coûts engagés par le Bureau ne seront pas déclarés avant que les rapports des résultats n'aient été présentés aux conseils d'administration.

Les conseillers du vérificateur général

Sont membres du Groupe des conseillers principaux :

Kenneth G. Belbeck, F.M.C.
Thorne Stevenson & Kellogg

H. Marcel Caron, F.C.A.
Clarkson Gordon

Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.
Fondation canadienne pour
la vérification intégrée

Frank A. Hughes, C.A.
Pannell Kerr Forster

Giles R. Meikle, F.C.A.
Deloitte Haskins & Sells

Edward W. Netten, F.C.A.
Price Waterhouse Associates

Donald H. Page, F.C.G.A.
Midland Doherty Ltd.

Robert M. Rennie, F.C.A.
Touche Ross & Co.

Donald C. Scott, F.C.A.
Clarkson Gordon

Kenneth R. Stevenson, C.A.
Coopers & Lybrand

T. Robert Turnbull, F.C.A.
Thorne, Ernst & Whinney

W. Ross Walker, F.C.A.
Peat, Marwick, Mitchell & Co.

Les personnes suivantes font partie du Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques.

Kenneth M. Dye, F.C.A. (président)
Vérificateur général du Canada

James L. Goodfellow, F.C.A.
Touche Ross & Co.

John J. Kelly, C.A.
Institut canadien des comptables agréés

Patrick D. Lafferty, C.A.
Coopers & Lybrand

Gérald Langlois, C.A.
Raymond, Chabot, Martin, Paré & Associé

Claude LeBon, Ph.D.
Simon Fraser University

P. Howard Lyons, F.C.A.
Deloitte Haskins & Sells

Don MacLean, F.C.A.
Thorne, Ernst & Whinney

Henry E. McCandless, C.A.
(secrétaire) Bureau du
vérificateur général du Canada

R.B. Robinson, F.M.C.
Thorne Stevenson & Kellogg

L.S. Rosen, F.C.A.
York University

Edward R. Rowe, C.A. (vice-président)
Bureau du vérificateur général
du Canada

Leonard Rutman, Ph.D.
Price Waterhouse

W.R. Sloan, F.C.A.
Arthur Andersen & Co.

ANNEXE A

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

25-26 ELIZABETH II

CHAPITRE 34

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et les matières connexes

[*Sanctionnée le 14 juillet 1977*]

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

PARTIE I

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. La présente Partie peut être citée sous le titre: *Loi sur le vérificateur général.*

INTERPRÉTATION

Définitions

2. Dans la présente loi,

"corporation de la Couronne"

"corporation de la Couronne" s'entend d'une société d'État telle que définie à l'article 95 de la *Loi sur l'administration financière.* S.C. 1984, c. 31, art.14,

"ministère"

"ministère" a le sens que lui donne l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*;

"registraire"

"registraire" désigne la Banque du Canada et un registraire nommé en vertu de la Partie IV de la *Loi sur l'administration financière*;

"vérificateur général"

"vérificateur général" désigne le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1).

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada. S.C. 1976-77, c. 34, para 4(1); S.C. 1980-81- 82-83, c. 50, art. 23; S.C. 1980-81-82-83, c. 55, art. 1.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la Fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de ladite loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. S.C. 1976-77, c. 34, art. 6; S.C. 1980-81-82-83, c. 170, art. 25.

Rapport à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un Rapport annuel dans lequel

a) il fournit des renseignements sur les activités de son Bureau; et

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le Rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace

des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

Soumission du rapport à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(3) Le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du Rapport annuel.

Soumission des rapports à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 20(2) sont soumis à l'Orateur de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Idem

9. Le vérificateur général

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire; et

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur l'administration financière*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou

aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la Fonction publique du Canada des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler lesdits faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son Bureau auprès de tout ministère. Celui- ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son Bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Utilisation des rapports des vérificateurs des corporations de la Couronne

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives

de la corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois du Parlement et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son Bureau par les lois portant affectation de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel et à l'article 32 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son Bureau.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son Bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur l'administration financière* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 5(1)*e*) et de l'article 7 de ladite loi.

Convention collective

17. Toute convention collective touchant le personnel du Bureau du vérificateur général, conclue antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, continue à s'appliquer jusqu'à expiration et lie le vérificateur général en tant qu'employeur.

Normes de classification

18. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci.

Délégation

19. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son Rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son Bureau qui devra, au dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires

20. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son Bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son Bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes.

Attribution des crédits

21. Les dispositions de la *Loi sur l'administration financière* relatives à la division des crédits en affectations ne s'appliquent pas au Bureau du vérificateur général.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du Bureau du vérificateur général

22. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du Bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent, ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance suivante.

PARTIE II

MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

S.R., c. F-10

23. La Partie VII de la *Loi sur l'administration financière* est abrogée.

S.R., c. P-35

24. (1) La Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est modifiée par la suppression de l'expression "Bureau de l'auditeur général du Canada".

(2) La Partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est modifiée par l'adjonction de l'expression "Bureau du vérificateur général du Canada".

S.R., c. E-8

25. L'article 16 de la *Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires)* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

"**16.** La présente loi n'apporte aucune restriction aux pouvoirs conférés au vérificateur général du Canada par la *Loi sur le vérificateur général*."

1970-71-72, c. 52

26. La version française de l'article 27 de la *Loi sur le pilotage* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérificateur général

"**27.** Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de chaque Administration et en fait rapport au Ministre."

S.R., c. N-22

27. Le paragraphe 23(5) de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

"(5). Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes des territoires, tous les pouvoirs que la *Loi sur le vérificateur général* lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada."

S.R., c. Y-2

28. Le paragraphe 26(5) de la *Loi sur le Yukon* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

"(5). Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes du territoire, tous les pouvoirs que la *Loi sur le vérificateur général* lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada."

1970-71-72, c. 48

29. La version française de l'article 15 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérification

"15. Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de la Commission et en fait rapport au Ministre."

Modifications à la version française des lois

30. Dans la version française des lois visées à l'annexe de la présente loi, l'expression "vérificateur général" remplace l'expression "auditeur général", sauf indication contraire découlant du contexte.

PARTIE III

ENTRÉE EN VIGUEUR

Entrée en vigueur

31. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation.

ANNEXE B

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

EXTRAITS DE LA PARTIE XII

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

S.R., c. F-10 (modifiée)

Extraits de la Partie XII

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Administration financière

Documents comptables

138. (1) Chaque société d'État mère tient, et fait tenir par ses filiales à cent pour cent:

a) des documents comptables;

b) des systèmes de contrôle et d'information financiers, de contrôle et d'information de gestion, ainsi que des pratiques de gestion.

Idem

(2) Les documents comptables, systèmes et pratiques visés au paragraphe (1) sont tenus de façon à garantir, dans la mesure du possible, que:

a) les actifs de la société et de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) les opérations de la société et de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et ses règlements, la charte et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions données à la société;

c) la gestion des ressources financières, humaines et matérielles de la société et de chaque filiale soient économiques et efficaces et les opérations de la société et de chaque filiale soient efficaces.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement admis, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement admis. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

139. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements; le rapport porte sur:

a) les états financiers visés à l'article 138;

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants:

a) des énoncés distincts indiquant si, de l'avis du vérificateur:

(i) les états financiers sont présentés convenablement en conformité avec les principes comptables généralement admis appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis dans tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, la charte et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont pu être données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de sa compétence dans le cadre de l'établissement du rapport et qu'il estime devoir être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut préparer des rapports distincts à l'égard des énoncés distincts mentionnés à l'alinéa 139(1)*a)* et à l'égard des renseignements visés à l'alinéa 139(1)*b)* si, à son avis, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 152(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État fait les examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il le juge utile, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 138(3). S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Erreurs et omissions

140. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans les états financiers sur lesquels le vérificateur ou son prédécesseur a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en vertu de l'article 139.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission dans les états financiers sur lesquels il a fait un rapport ou dans un rapport qu'il a établi en vertu de l'article 139, ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime que l'erreur ou l'omission est importante.

Rectificatif

(3) Dans le cas où un vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur avise les administrateurs de la société en conformité avec le paragraphe (2), la société établit des états financiers révisés ou le vérificateur, ou son prédécesseur, apporte un rectificatif à son rapport; un exemplaire de ceux-ci est remis au ministre de tutelle. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

141. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le démettre de ses fonctions à tout moment, après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration.

Vérificateur général

(2) À partir du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, les paragraphes (8) à (10) ne s'appliquent pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque les rapports visés au paragraphe 139(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale à cent pour cent nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; les paragraphes (6) et (8) à (11) et l'article 142 s'appliquent à ce vérificateur comme si les renvois à une société d'État mère qui s'y trouvent étaient des renvois à la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Poursuite du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), si l'on a pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant.

Qualités requises

(8) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(9) Pour l'application du présent article:

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé,

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(10) Le vérificateur d'une société d'État mère doit se démettre dès qu'à sa connaissance il ne possède plus les qualités requises par le présent article.

Maintien des restrictions spéciales

(11) Le présent article ne porte nullement atteinte aux restrictions qu'une loi fédérale apporte à la nomination, au renouvellement du mandat ou à la poursuite du mandat du vérificateur d'une société d'État mère. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Démission

142. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis ou à la date ultérieure que précise l'avis. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

143. (1) Chaque société d'État mère fait faire un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si les systèmes et les pratiques visés à l'alinéa 138(1)*b)* étaient pendant la période concernée, tenus de façon à garantir, dans la mesure du possible, que:

a) ses actifs et ceux de ses filiales soient protégés et contrôlés;

b) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles soit économique et efficace et ses opérations et celles de ses filiales soient efficaces.

Périodicité

(2) Un examen spécial doit avoir lieu au moins tous les cinq ans; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société d'État.

Plan d'action

(3) Avant de commencer un examen spécial, l'examinateur étudie les systèmes et les pratiques de la société d'État qui feront l'objet de l'examen et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend utiliser; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de la société.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société d'État sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés:

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient directement.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il le juge utile, se fie aux résultats de toute vérification interne qui a pu avoir lieu en conformité avec le paragraphe 138(3).

Rapport

(6) Une fois terminé l'examen spécial, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(7) Le rapport visé au paragraphe (6) comporte notamment les éléments suivants:

a) un énoncé indiquant si, à son avis, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe (3), les systèmes et les pratiques étudiés ne comportent vraisemblablement aucun défaut majeur;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure il s'est fié aux résultats d'une vérification interne.

Rapport spécial

(8) L'examinateur d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C, qui est d'avis que le rapport qu'il établit en vertu du paragraphe (6) contient des renseignements qui devraient être portés à l'attention du ministre de tutelle, fait rapport à celui-ci de ces renseignements, après avoir consulté le conseil d'administration de la société; il remet un exemplaire de ce dernier rapport au conseil.

Idem

(9) L'examinateur d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C, qui est d'avis que le rapport qu'il établit en vertu du paragraphe (6) contient des renseignements qui devraient être portés à l'attention du ministre de tutelle, fait rapport à celui-ci de ses renseignements après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale et celui de la société mère; il remet un exemplaire de ce dernier rapport aux conseils.

Idem

(10) L'examinateur d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C, qui est d'avis que le rapport qu'il établit en vertu du paragraphe (6) contient des renseignements qui devraient être portés à l'attention du Parlement établit, après avoir

consulté le ministre de tutelle et le conseil d'administration de la société, pour incorporation dans le prochain rapport annuel de la société un rapport à ce sujet; il remet un exemplaire de ce dernier rapport au conseil d'administration, au ministre de tutelle et au vérificateur général du Canada.

Idem

(11) L'examinateur d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C, qui est d'avis que le rapport qu'il établit en vertu du paragraphe (6) contient des renseignements qui devraient être portés à l'attention du Parlement établit, après avoir consulté le ministre de tutelle et le conseil d'administration de la filiale et celui de la société mère, pour incorporation dans le prochain rapport annuel de la société, un rapport à ce sujet; il remet un exemplaire de ce dernier rapport au conseil d'administration de la filiale, à celui de la société mère, au ministre de tutelle et au vérificateur général du Canada. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Examinateur

144. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le vérificateur d'une société d'État mère est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Dans le cas où le gouverneur en conseil est d'avis qu'une personne autre que le vérificateur d'une société d'État mère devrait être chargée de l'examen spécial, il peut, après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société, nommer un vérificateur qualifié à cette fin pour ce faire au lieu du vérificateur de la société; il peut, après pareille consultation, destituer ce vérificateur qualifié à tout moment.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial doit être fait de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale à cent pour cent nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur qualifié qui est chargé de l'examen spécial.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les paragraphes 141(8) à (10) et l'article 142 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Admissibilité du vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, les paragraphes 141(8) à (10) ne s'appliquent pas à lui. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

145. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vériricateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter à l'égard de toute question qui, à leur avis, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 139(2)*b)* ou des paragraphes 143(10) ou (11). S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

146. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur:

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès à tous les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports qu'exige la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) À la demande du vérificateur ou de l'examinateur d'une société d'État, les administrateurs de la société:

a) recueillent auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports qu'exige la présente section;

b) fournissent les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Orientation

Restrictions

147. La présente partie ou ses règlements n'autorisent pas le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui:

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans sa charte;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions commerciales ou des décisions d'orientation de la société ou du gouvernement du Canada. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Privilège d'immunité

Privilège d'immunité

148. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou des règlements. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

149. (1) Les montants versés à un vérificateur ou un examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 139 ou 143 font l'objet d'un rapport au président du Conseil du Trésor.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général du Canada est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les coûts qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 139 ou 143 figurent dans son prochain rapport annuel et sont supportés par son bureau. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution du comité

150. (1) Les sociétés d'État mères dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre personnes constituent un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas constituée de dirigeants ou de salariés de la société ou d'une société de leur groupe.

Idem

(2) Dans le cas d'une société d'État mère dont le conseil d'administration est formé d'un maximum de trois personnes, le conseil d'administration constitue le comité de vérification de la société et est chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci; ces dispositions s'interprètent en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes:

a) réexaminer les états financiers qui doivent faire partie du rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 138(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 139(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés à l'article 143 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, la charte ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; sur demande d'un membre du comité de vérification, le vérificateur ou l'examinateur doivent être présents aux réunions de ce comité, ou à certaines d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au pargraphe 139(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent, avec les modifications de circonstance, à son égard comme si:

a) toute mention à une société d'État mère signifiait une mention à la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)*a)* au rapport annuel de la société était une mention à celui de la société d'État mère propriétaire à cent pour cent de la filiale. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapport

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

151. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, à son avis, pourraient avoir des conséquences importantes sur les résultats de la société, y compris, le cas échéant, ceux d'une de ses filiales à cent pour cent, à l'égard des objectifs de la société ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapport annuel

152. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi au comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement qui peut être désigné ou établi pour étudier les questions qui touchent aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les renseignements suivants:

a) les états financiers de la société visés à l'article 138;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 139(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor à l'égard des résultats de la société d'État mère et le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

Le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres exigences que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements que les rapports annuels doivent contenir et la présentation matérielle de ces renseignements. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapport annuel global

153. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice s'est terminé au plus tard le 31 juillet.

Renvoi au comité

(2) Le rapport annuel global qui est déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement qui peut être désigné ou établi pour étudier les questions qui touchent aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les renseignements suivants:

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, pour leur compte ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapport trimestriel

153.1 (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement un exemplaire du rapport indiquant, quant à chaque trimestre d'une année civile, les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt au cours du trimestre, les délais dans lesquels ils devaient être déposés et les dates de leur dépôt.

Attestation

(2) Le vérificateur général du Canada atteste, dans son rapport annuel au Parlement, l'exactitude des renseignements que contient chaque rapport trimestriel.

Dépôt au Parlement

(3) Le rapport trimestriel est déposé devant chaque chambre du Parlement conformément au paragraphe (1) dans les trente premiers jours de séance de celle-ci après la fin du trimestre sur lequel porte le rapport. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

ANNEXE C

RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT

DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 30 avril 1986

Le Comité permanent des comptes publics à l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre comité a étudié le rapport du vérificateur général du Canada, présenté à la Chambre des communes, pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985 et, notamment, le chapitre 6 portant sur la vérification intégrée de la Commission de la Fonction publique (la Commission).

2. Votre comité remercie de leur collaboration les témoins qui se sont présentés devant lui.

3. La complexité des règles et des règlements régissant la dotation dans la fonction publique préoccupe grandement votre comité. Il ressort que la méthodologie de dotation est lourde et obscure pour les gestionnaires. Le Vérificateur général a, quant à lui, parlé d'"une science du personnel si complexe et si bizarre...". Pour que le système permettre de répondre aux besoins qu'il est censé satisfaire, il faut simplifier et condenser les règles et les règlements. La Commission, à qui l'on doit la structure des règles en vigueur, doit jouer un rôle de premier plan dans cette entreprise.

Recommandation

4. Votre comité recommande que la Commission établisse un plan d'action pour simplifier et condenser les règles et les règlements de dotation et qu'elle lui présente un rapport écrit, au plus tard le 30 septembre 1986, faisant état des progrès réalisés à cet égard.

Surveillance des activités de dotation des ministères

5. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés aux termes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, la Commission a délégué aux ministères 98 p. 100 de ses responsabilités en matière de dotation. Étant donné que la Commission doit, aux termes de cette loi, faire respecter le principe du mérite, votre comité est d'avis que, compte tenu de l'ampleur des responsabilités déléguées aux ministères, il faut établir un système de surveillance efficace pour s'assurer que les ministères observent les règles et les politiques de la Commission.

6. Le vérificateur général a informé votre comité que les activités de dotation des ministères ne "faisaient l'objet d'aucune surveillance, pratiquement", de la part de la Commission. Cette dernière a reconnu ses lacunes dans ce domaine et elle a admis ne pas effectuer une intégration ni une utilisation efficace des informations recueillies auprès des

ministères. Votre comité reconnaît que la Commission prend actuellement des mesures en vue d'accroître et de centraliser ses activités de surveillance. Toutefois, compte tenu de l'importance du principe du mérite et de la nécessité de garantir son application dans le cadre du processus de dotation, votre comité désire être assuré que les activités de surveillance de la Commission sont appropriées et tout à fait conformes à la recommandation du vérificateur général.

7. Les programmes d'action positive nécessitent de la part de la Commission une surveillance étroite et efficace du rendement des ministères. À cet égard, les faits que la Commission a soumis à l'examen de votre comité n'ont pas convaincu ce dernier. Les progrès réalisés dans l'embauche des femmes, des minorités visibles et des personnes handicapées sont d'une lenteur intolérable, les méthodes de surveillance qu'applique la Commission ne semblent pas appropriées.

8. Afin d'accélérer l'application de la politique d'action positive visant les femmes, de l'avis de votre comité, la Commission doit prendre des mesures pour s'assurer qu'au moment de la dotation, on évalue de façon plus approfondie l'expérience qu'elles ont acquise dans le domaine du bénévolat.

Recommandations

9. Votre comité recommande que la Commission

a) **lui présente un rapport écrit, au plus tard le 30 septembre 1986, faisant état des progrès réalisés en vue d'améliorer la surveillance des activités de dotation des ministères;**

b) **fasse état dans ce rapport de consultations avec le vérificateur général concernant la mise en oeuvre de sa recommandation, c'est-à-dire que la Commission veille au respect de ses politiques et procédures figurant dans le manuel de gestion du personnel.**

c) **mette au point des méthodes efficaces de surveillance et d'évaluation des progrès que réalisent les ministères dans l'application des programmes d'action positive, et qu'elle présente un rapport écrit, au plus tard le 30 septembre 1986, faisant état des progrès réalisés à cet égard.**

Simplification du processus de dotation

10. Votre comité s'inquiète beaucoup de l'inefficacité apparente du système de dotation de la fonction publique. Dans un témoignage récent, un représentant d'un organisme gouvernemental a informé votre comité que le système de dotation actuel comptait parmi les principaux obstacles à une saine gestion. Tout en reconnaissant qu'il n'est pas toujours avisé de doter un poste rapidement, votre Comité constate que là où les gestionnaires avaient demandé la dotation d'un poste, le système a imposé de longs délais. La Commission a confirmé que la dotation des postes vacants nécessitait, en moyenne, de 136 à 160 jours. Votre comité est d'avis que ce délai est beaucoup trop long.

11. Votre comité a remarqué que, à la suite de la réforme administrative réalisée par la Commission et le ministère de l'Agriculture, il a été possible de combler un poste en 44 jours seulement, tout en respectant l'ensemble des règles et politiques de la Commission. Cet exemple montre bien qu'il est possible d'améliorer le processus de dotation. De l'avis de votre comité, la Commission doit prendre les mesures nécessaires pour que des améliorations similaires soient apportées dans l'ensemble de la fonction publique :

Recommandations

12. Votre comité recommande que la Commission :

a) **élabore un plan d'action applicable à l'ensemble de la fonction publique en vue de réduire sensiblement le temps moyen nécessaire à la dotation des postes, tout en respectant les droits légaux des employés, et**

b) **fasse rapport par écrit à votre comité, au plus tard le 30 septembre 1986, au sujet des progrès réalisés à cet égard.**

Politique de compression des effectifs

13. Votre comité a remarqué que, lorsqu'une fonction est abolie au sein d'un ministère, on utilise l'ordre inverse du mérite pour déterminer les fonctionnaires qui seront mis à pied. Ce processus s'inscrit dans le cadre de la politique de compression des effectifs. La Commission a fait savoir qu'elle n'avait pas encore fourni de lignes directrices aux ministères et aux organismes concernant l'application de l'ordre inverse du mérite, mais qu'elle avait l'intention de le faire. Des mises à piod sont sans cesse effectuées dans la fonction publique et, pour cette raison, votre comité est d'avis que la Commission doit émettre au plus tôt les lignes directrices en question. Ainsi, les responsables disposeront de critères équitables et uniformes sur lesquels fonder leurs décisions en matière de mise en disponibilité des employés excédentaires.

14. Votre comité souhaite que des informations à jour sur les mises en disponibilité au sein de la fonction publique soient mises à la disposition des députés. La Commission présente régulièrement des rapports à ce sujet aux gestionnaires de la fonction publique, mais les parties extérieures, notamment les syndicats et les députés, ne sont pas toujours tenues au courant.

Recommandations

15. Votre comité recommande que :

a) **la Commission fournisse immédiatement des lignes directrices aux ministères et aux organismes concernant l'application de l'ordre inverse du mérite;**

b) **le gouvernement dépose des rapports trimestriels sur les mises en disponibilité au sein de la fonction publique;**

c) La Commission fasse rapport à votre Comité au sujet de la recommandation a) ci-dessus au plus tard le 30 septembre 1986; et

d) le gouvernement réponde à la recommandation b) ci-dessus en conformité avec l'article 99(2) du Règlement.

Vérification

16. Dans un rapport précédent (17e Rapport, en date du 30 juillet 1982, Première session, 32e législature), votre comité a examiné le partage des responsabilités entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission; il y recommandait qu'on clarifie le partage des responsabilités entre ces deux organismes. Votre comité constate maintenant que, en ce qui concerne le mandat de vérification de la Commission, cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre. Le partage des responsabilités dans ce domaine n'est pas clair. Les pouvoirs que soutient avoir la Commission aux termes de la Partie III du Budget, ceux de vérifier tous les aspects de la gestion du personnel, étaient plus étendus que ce qui a été convenu dans l'entente conclue entre la Commission et le Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet du partage des responsabilités entre ces deux organismes. Votre comité s'attend que ceux-ci règlent ce problème sans retard et fassent en sorte de définir clairement leurs responsabilités.

17. Votre comité a constaté que le vérificateur général avait observé de graves lacunes dans le programme de vérification de la dotation de la Commission. Parmi les sujets d'intérêt, signalons les méthodes de vérification, la documentation, la supervision et l'examen des travaux de vérification ainsi que la formation du personnel. Vu l'ampleur des problèmes soulevés, la Commission doit prendre des mesures de taille pour corriger la situation. La Commission a informé votre comité qu'elle avait commencé à s'attaquer à ces problèmes. Toutefois, dans certains secteurs, notamment la gestion des projets et le contrôle de la qualité, le vérificateur général a dit mettre en doute les prétentions de la Commission qui affirme avoir pris des mesures correctives.

Recommandations

18. Votre comité recommande que la Commission :

a) établisse clairement son mandat en matière de vérification de la dotation et lui fasse rapport de ses progrès à ce sujet, par écrit, au plus tard le 30 septembre 1986;

b) lui fasse rapport, par écrit, au sujet de la mise en oeuvre des recommandations du vérificateur général concernant la vérification, au plus tard le 30 septembre 1986 et, à nouveau, avant le 30 septembre 1987; et

c) fasse état dans ces rapports des consultations avec le vérificateur général concernant la mise en oeuvre de sa recommandation visant à faire en sorte que la Commission complète ses directives sur les méthodes, l'étendue du travail et la documentation, qu'elle s'assure que ses directives sont appliquées, qu'elle révise tous les dossiers de vérification de la dotation, qu'elle

Instaure un sytème de contrôle de la qualité et qu'elle assure la formation des vérificateurs.

19. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents *(fascicules numéros 29, 30 et 32, auquel est joint le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 7 mai 1986

Le Comité permanent des comptes publics à l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre comité a étudié le rapprot du vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1985 et, en particulier, le chapitre 10, Vérification intégrée de la Commission de réforme du droit (la Commission).

2. Votre comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

Évaluation de l'efficacité de la Commission

3. Votre comité reconnait le rôle important que joue la Commission en tant qu'organisme de recherche indépendant chargé de revoir constamment et systématiquement les lois du Canada en vue de faire des recommandations au ministre de la Justice pour les améliorer, les moderniser et les modifier. Votre comité reconnaît l'influence que la Commission a exercée, au cours de ces dernières années, sur la législation tant fédérale que provinciale, sur la réforme du droit, les décisions judiciaires, les changements apportés au droit administratif et autres secteurs du droit. Néanmoins, votre comité encourage la Commission à clarifier ses objectifs et à mettre au point des indicateurs de rendement plus concrets pour mesurer l'efficacité de son programme de recherche.

Défaut de la Commission de mettre à jour ou de réviser son programme de recherche

4. Votre comité s'inquiète du fait que la Commission n'a pas jugé bon de mettre à jour ou de réviser son programme de recherche initial institué en 1972, et d'informer à l'occasion le ministre et le Parlement des changements et des modifications qui ont été apportés au plan de travail. Le vérificateur général a remarqué que le programme de recherche initial devait durer trois ans seulement et que, en vertu de la Loi sur la Commission de réforme du droit, la Commission était tenue, de soumettre un plan détaillé et une estimation des ressources nécessaires au fur et à mesure des études entreprises. De la même façon, le Parlement doit être tenu au courant, en temps opportun, des progrès réalisés au chapitre du programme de recherche. Contrairement à ce que pense la Commission, votre comité ne croit pas que le rapport annuel constitue un bon moyen d'informer le ministre et le Parlement de ces changements.

5. D'après votre comité, le fait que la Commisison n'ait pas tenu le ministre et le Parlement au courant de tous les changements qui ont été apportés au programme de recherche constitue un manquement grave à ses responsabilités et va à l'encontre de la Loi.

Votre comité note que la Commission prépare un nouveau plan de travail pour septembre 1986.

Recommandation

6. Votre comité recommande que la Commission lui fournisse d'ici le 30 septembre 1986 un rapport sur le nouveau programme de recherche qui comprendra une liste des projets en cours, une estimation des ressources nécessaires et les nouvelles dates d'achèvement des projets.

Lacunes dans la gestion des projets

7. Le vérificateur général a signalé à votre comité certaines lacunes dans les méthodes de gestion des projets de la Commission. En ce qui concerne la révision accélérée actuelle du droit pénal, il semblerait, d'après les témoignages recueillis par votre comité, que les projets sont mal définis, que les ressources requises n'ont pas été établies et que, dans la plupart des cas, les délais ne sont pas respectés. De plus, il n'y a pas de plans de travail détaillés et il n'existe pas de lignes directrices ou de méthodes pour les directeurs de projet. Le fait que la Commission n'exerce aucun contrôle sur les projets de recherche et les délais coûteux que peut entraîner le parachèvement de la première étape de la révision du droit pénal avant octobre 1987 inquiètent votre comité. Les représentants de la Commission et du ministère de la Justice ont assuré votre comité que des mesures avaient été prises pour répondre aux préoccupations du comité et que de nouvelles méthodes de gestion des projets avaient été mises au point.

Recommandation

8. Votre comité recommande que la Commission lui fournisse, d'ici le 30 septembre 1986, un rapport sur les mesures prises par la Commission pour améliorer ses méthodes de gestion des projets.

Passation des marchés

9. Votre comité remarque que la Commission ne dispose pas de lignes directrices ni de méthodes régissant l'embauche d'experts-conseils. La Commission a accepté de mettre sur pied un nouveau système de passation des marchés d'ici l'exercice financier 1986-1987.

Recommandation

10. Votre comité recommande que le vérificateur général lui fournisse un rapport d'ici le 30 septembre 1986 sur les mesures prises par la Commission pour améliorer ses méthodes de passation des marchés.

11. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant *(fascicules nos 28 et 32 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 28 mai 1986

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

1. Conformément à ses ordres de renvoi du vendredi 21 juin 1985 et du mardi 14 janvier 1986, votre comité s'est rendu à Washington, D.C., (États-Unis) et à Londres (Royaume-Uni), et est convenu de présenter le rapport qui suit.

2. Votre comité s'est rendu à Washington et à Londres pour y étudier les usages de ses homologues américains et britanniques dans le but d'améliorer son propre mode de fonctionnement. Il a pu observer de nombreuses pratiques intéressantes, dont un grand nombre toutefois n'auraient pas leur raison d'être dans notre système de comités. Néanmoins, il en a relevé plusieurs autres qui pourraient l'aider à remplir son mandat. Certains changements peuvent être apportés par votre comité lui-même, tandis que d'autres nécessitent l'approbation de la Chambre.

Fréquence des rapports

3. Actuellement, la *Loi sur le vérificateur général* prévoit, entre autres choses, que

"7(1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un Rapport annuel".

La présentation en temps opportun des conclusions de vérification contenues dans ces rapport annuels préoccupe au plus haut point votre comité. Par exemple, il arrive que des vérifications intégrées soient terminées plusieurs mois avant la date du dépôt du rapport. Compte tenu de ce qu'il faut parfois jusqu'à deux ans pour terminer ces vérifications, certaines des conclusions qui s'en dégagent peuvent être périmées au moment où le rapport est renvoyé à votre comité.

4. Dans un rapport à la Chambre déposé le 13 juin 1984 (5e rapport, 2e session, 32e législature), votre comité a recommandé que la *Loi sur le vérificateur général* soit modifiée afin de permettre la présentation des rapports à des moments plus opportuns. En octobre 1985, un projet de loi a été présenté à ce sujet par l'honorable député de Prince-Albert. La question a aussi été soulevée à la Chambre le 4 mars 1985 par la présidente de votre comité, l'honorable députée de Trinity.

5. Votre comité est d'avis que les rapports de *vérification intégrée* (cinq en moyenne chaque année) devraient être déposés à la Chambre dès que la rédaction en est terminée. Cette mesure permettrait à votre comité de traiter en temps opportun des conclusions du vérificateur général et de prendre les mesures qui s'imposent le plus tôt possible après l'achèvement des travaux de vérification. Au Royaume-Uni, le contrôleur et

auditeur général dépose de nombreux rapports, qui sont immédiatement examinés par le Comité des comptes publics. Cette façon de procéder s'est avérée des plus pratiques et des plus efficaces.

6. Les autres observations découlant de la vérification annuelle des ministères, des organismes et des sociétés d'État, ainsi que les conclusions provisoires des travaux de vérification intégrée continueraient de faire l'objet d'un rapport annuel.

Recommandation

7. Votre comité recommande que le gouvernement envisage immédiatement de modifier comme suit la Loi sur le vérificateur général (ajout souligné)

"7.(1) Le vérificateur général prépare au moins une fois l'an à l'intention de la Chambre des communes un rapport ..." et d'apporter les modifications corrélatives.

Débat annuel sur les rapports du Comité des comptes publics

8. Votre comité est d'avis qu'il faut accorder une plus grande attention aux rapports du Comité des comptes publics afin d'insister davantage sur l'obligation redditionnelle. À cette fin, on pourrait fixer un débat d'une journée à la Chambre, ce qui permettrait de donner plus de suivi aux rapports du comité. En outre, il est probable que, si un débat annuel avait lieu, les ministères accorderaient plus d'importance aux recommandations du comité et prendraient plus rapidement les mesures qui s'imposent.

9. Nous avons remarqué qu'au Royaume-Uni, on réserve chaque année un jour de séance à la Chambre pour permettre à tous les députés de débattre des rapports du Comité des comptes publics. Au Canada, cet usage a aussi cours aux assemblées législatives de l'Ontario, de la Saskatchewan et du Yukon.

Recommandation

10. Votre comité recommande que la Chambre envisage de désigner au cours de chaque année civile un jour de séance réservé au débat sur les rapports du Comité des comptes publics.

Examen parlementaire du Bureau du vérificateur général

11. Votre comité a remarqué qu'au Royaume-Uni, une commission indépendante est chargée de superviser le fonctionnement du Bureau national de la vérification. Son mandat inclut l'approbation des prévisions budgétaires et l'examen d'autres questions relatives au fonctionnement et au rendement du Bureau de la vérification. Elle fait rapport à la Chambre de temps à autre.

12. Votre comité n'est pas entièrement convaincu qu'une commission semblable s'impose au Canada. Toutefois, il ne juge pas approprié que, bien que le vérificateur général soit au service du Parlement, les prévisions budgétaires de son Bureau soient soumises à l'examen du Conseil du Trésor, comme celles de n'importe quel autre ministère du gouvernement. À l'heure actuelle, c'est le Comité permanent de l'administration gouvernementale qui est chargé d'examiner les prévisions budgétaires du Bureau du vérificateur général. Il s'agit là de l'unique responsabilité de ce comité envers le Bureau. Vu qu'il connaît bien le travail du vérificateur général, votre comité estime que toute question ayant trait au Bureau du vérificateur général devrait lui être renvoyée, y compris les prévisions budgétaires. Le Comité des comptes publics pourrait ainsi jouer un rôle plus important dans le fonctionnement du Bureau du vérificateur général et l'examen de ses activités.

Recommandation

13. Votre comité recommande que le gouvernement envisage de renvoyer toutes les questions relatives au Bureau du vérificateur général, y compris les prévisions budgétaires, au Comité permanent des comptes publics.

14. Votre comité demande au gouvernement de répondre aux recommandations contenues dans le présent rapport, conformément au paragraphe 99(2) du Règlement.

15. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents *(fascicule nº 33, qui inclut le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente
AIDEEN NICHOLSON

Le treizième rapport discute de l'administration du comité.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 26 juin 1986

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre comité a étudié le rapport du vérificateur général du Canada, présenté à la Chambre des communes, pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984 et, notamment, les paragraphes 3.34 à 3.49, notes de vérification relatives au Programme de crédits d'impôt à la recherche et au développement scientifiques (CIRS), ministère des Finances.

2. Votre comité rappelle que le programme de crédits d'impôt à la recherche et au développement scientifiques, proposé dans un document budgétaire présenté pour étude en avril 1983, a été mis en oeuvre après l'adoption de modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu en janvier 1984. Le programme, suspendu en octobre 1984, a été supprimé dans le budget de mai 1985.

3. Votre comité tient à souligner que certains des projets de recherche financés en vertu de ce programme ont vraiment contribué à promouvoir la recherche et le développement (R et D) au Canada. Quelques-uns ont même abouti à de nouveaux produits et techniques.

4. Votre comité est d'avis que le ministère des Finances a fait preuve de négligence en ce qui touche l'administration du programme de CIRS en raison de ce qui suit :

a) mauvaise analyse économique des coûts et des répercussions du programme;

b) consultations incomplètes et infructueuses;

c) incapacité de prévoir les conséquences négatives de la méthode du "coup rapide";

d) définition imprécise des activités de recherche admissibles et des mesures de contrôle s'y rapportant;

e) non divulgation de la méthode du "coup rapide" dans le document budgétaire présenté pour étude;

f) incapacité de déceler les signes de danger et de profiter des occasions propices pour mettre fin au programme de CIRS; et

g) manque de méthodes d'évaluation adéquates.

5. Le programme de CIRS visait à accorder des crédits fiscaux aux entreprises s'adonnant à la recherche et au développement au Canada. Pour être admissibles au programme, ces dernières n'avaient pas à attendre d'avoir des impôts à payer. Il leur suffisait d'aviser Revenu Canada de leur intention d'entreprendre des activités de recherche (ce qu'on a appelé une "désignation"). Après avoir obtenu une désignation, elles pouvaient offrir sur le marché des titres donnant droit à un crédit d'impôt égal à 50% de la valeur du titre. Les investisseurs ayant des impôts à payer pouvaient immédiatement se prévaloir de ces crédits. Par mesure de contrôle, les entreprises devenaient passibles d'impôts égaux aux crédits fiscaux acquis, lesquels pouvaient être réduits ou supprimés si les activités de recherche étaient menées dans le délai prévu.

6. Le moins qu'on puisse dire est que le programme de CIRS n'a pas eu les résultats escomptés. Selon les dernières données présentées à votre Comité, les désignations faites en vertu du programme de CIRS se sont chiffrées à 7 milliards de dollars. Compte tenu de la double comptabilisation, les activités de recherche auraient dû s'élever à 5,6 milliards de dollars. Or, en raison de la méthode dite du "coup rapide", il manque au total 2,9 milliards de dollars aux entreprises de recherche pour s'acquitter de leurs obligations et, d'après les dernières statistiques, la Couronne risque de ne pas recouvrer plus de 900 millions de dollars en impôts. En outre, le vérificateur général a estimé que le coût de la mise en oeuvre du programme était à 350 millions de dollars.

7. On en est venu à considérer le programme de CIRS comme un cadeau coûteux, c'est-à-dire une dépense fiscale qui s'est transformée en échappatoire fiscale. Votre comité a tenu quatre séances au cours de l'année dans le but d'établir comment le programme a été adopté et pourquoi il n'a pas eu les résultats escomptés. Afin de répondre à ces questions, votre comité évaluera les trois étapes du programme: l'étape préparatoire, soit les consultations qui ont précédé l'adoption du projet de loi; l'étape législative, c'est-à-dire la mise en oeuvre du programme par l'intermédiaire du régime fiscal; et l'étape de la réaction, soit les modifications qu'il a fallu apporter au programme lorsque des difficultés se sont fait jour.

L'étape préparatoire

8. Votre comité a été informé que le CIRS résultait de consultations menées par les fonctionnaires du ministère des Finances. Les entreprises actives dans le domaine de la R et D ont participé aux discussions qui ont eu lieu avant et après le dépôt du document d'étude inclus au budget d'avril 1983.

9. Le ministère a dit à votre comité que les résultats de l'étape préliminaire des consultations avaient permis de procéder à une évaluation des incitatifs fiscaux à la R et D alors en vigueur. Il est ressorti de ces consultations que les incitatifs ne profitaient pas aux entreprises de recherche non imposables. Le ministère a alors décidé de concevoir un programme fiscal dont ces dernières pourraient bénéficier.

10. Le préfinancement constituait l'un des aspects fondamentaux du programme de CIRS. Le crédit fiscal mettait des fonds à la disposition des entreprises pour financer leurs activités de recherche avant même que celles-ci ne soient entreprises. Votre comité estime

qu'une mesure fiscale ne devrait pas être appliquée de cette façon, tout simplement parce que des crédits publics sont engagés sans qu'il soit possible d'appliquer des contrôles efficaces.

Recommandation nº 1

11. Votre comité recommande que le gouvernement évite de recourir au préfinancement pour ce qui est des programmes de dépenses fiscales.

12. Quant aux consultations officielles qui ont débuté au moment du dépôt du document d'étude, le ministère a affirmé qu'il avait pressenti les grandes et les petites entreprises de R et D ainsi que diverses associations commerciales. Or, on n'a pas, semble-t-il, consulté de comptables, d'avocats spécialisés dans le droit fiscal, de courtiers et d'autres spécialistes financiers. Compte tenu de l'objectif du programme de CIRS qui était de favoriser les investissements dans le domaine de la R et D, votre comité estime que le ministère aurait certainement dû le faire.

13. Votre comité a l'impression que les consultations qui ont eu lieu ont été mal planifiées et incomplètes. De ce fait, le ministère a fait preuve de négligence puisqu'il n'a pas évalué, comme il se devait, au moyen de telles consultations, le principe du programme de CIRS. Pour ne donner qu'un exemple, le document d'étude estimait le coût du programme d'après les dépenses non imposables engagées par les entreprises au titre de la R et D. On n'a pas essayé de confirmer ces prévisions lors des consultations qui ont eu lieu avec les représentants des milieux d'investissement. Par conséquent, rien n'a été fait pour essayer de prévoir la participation au programme qui s'est révélée très forte.

Recommandation nº 2

14. Votre comité recommande, qu'à l'avenir, le ministre des Finances dépose au Parlement un document exposant les résultats des consultations menées sur les conséquences des projets de dépenses fiscales avant l'adoption du projet de loi portant sur la dépense fiscale proposée.

L'étape législative

15. Votre comité a remarqué que l'un des principes énoncés dans le document de consultation était que "les encouragements fiscaux ne doivent pas, de par leur utilisation ou leur niveau, promouvoir des activités de R et D qui ne sont pas conformes à de bonnes pratiques commerciales". Il revenait aux fonctionnaires du ministère des Finances de s'assurer qu'une surveillance adéquate était faite du programme de CIRS, de manière à prévenir toute générosité excessive ou toute tentative par les entreprises d'engager des dépenses de R et D dans le seul but d'éviter de payer des impôts.

16. Comme l'a souligné le vérificateur général, la loi par laquelle est adoptée une dépense fiscale comme le CIRS constitue la voie de réalisation du programme. Le ministère

des Finances aurait dû s'assurer que cette loi comportait des mesures de base protégeant les fonds publics.

17. Votre comité reproche à la Loi créant le programme de CIRS :

a) d'avoir permis l'utilisation de la méthode du "coup rapide"; et

b) d'avoir mal défini les activités de recherche admissibles et les contrôles s'y rapportant.

18. Dans le cas d'une opération de "coup rapide" type, l'investisseur pouvait immédiatement encaisser le titre donnant droit à un crédit d'impôt pour un montant en général égal à 60% de son investissement dans l'entreprise de recherche. Son crédit d'impôt de 50% en main, l'investisseur réalisait un profit rapide et abandonnait ensuite l'entreprise de recherche à son sort. Si cette dernière n'avait pas accès à d'autres fonds, il lui devenait impossible de financer intégralement les activités de recherche admissibles. Selon Revenu Canada, les deux tiers des entreprises opérant de la sorte n'avaient pas accès à du financement secondaire.

19. Votre comité souligne que la majorité des transactions (74%) menées en vertu du programme de CIRS était du genre "coup rapide". Cette méthode avait pour conséquences :

a) de favoriser les abus en offrant un titre gouvernemental unique en son genre ne comportant aucun risque;

b) d'affaiblir la principale mesure de contrôle du programme, soit le crédit fiscal compensatoire, en réduisant les fonds affectés à la recherche admissible; et

c) de créer à la Couronne de mauvaises créances lorsque les entreprises de recherche ne respectaient pas leurs obligations fiscales.

20. Le ministère a affirmé à votre comité avoir prévu les "coups rapides" dès le début du programme de CIRS. Leur objectif était d'accorder des fonds aux entreprises de R et D sans les obliger à se plier à toutes sortes de contraintes administratives. Le ministère a cependant reconnu qu'il n'avait pas prévu que les "coups rapides" priveraient les entreprises de recherche des fonds qui leur étaient nécessaires.

21. Votre comité souligne le fait qu'il n'était pas fait mention de la méthode du "coup rapide" dans le document d'étude. Le ministère a admis que c'est dans un communiqué publié en janvier 1984, après l'adoption de la loi, qu'il a été question pour la première fois de cette méthode à laquelle il a alors donné son aval. En d'autres termes, la méthode du "coup rapide" est le fruit d'une interprétation de la loi. Votre comité voit dans cette omission une lacune grave du processus de consultation et même du processus en vertu duquel le Parlement a approuvé la loi en question.

Recommandation nº 3

22. Votre comité recommande qu'à l'avenir, le ministre des Finances fasse rapport au Parlement de tout changement prévu dans l'interprétation de la législation en matière de dépenses fiscales.

23. Bien que la Loi de l'impôt sur le revenu définisse de façon générale ce qu'on entend par la "recherche", votre comité estime que le programme de CIRS aurait dû préciser quelles étaient les activités de recherche donnant légitimement droit à un crédit d'impôt. Revenu Canada a confirmé que lors du processus de désignation, tout ce qu'on exigeait des entreprises de recherche était qu'elles fournissent un aperçu des activités qu'elles comptaient entreprendre. Bref, ces entreprises n'étaient pas tenues de fournir des données complètes et vérifiables, ni de se conformer à des directives claires établissant ce qui constituait ou non une activité de recherche véritable. Le ministère des Finances a aussi blâmé les fonctionnaires de ne pas avoir recommandé au ministre l'adoption de mesures permettant de mieux contrôler la qualité des recherches entreprises.

24. En mars dernier, Revenu Canada a informé votre comité que ses fonctionnaires allaient proposer sous peu des lignes directrices définissant clairement les activités de recherche scientifique. Votre comité estime que cela revient à procéder à l'envers. Votre comité juge également que les fonctionnaires visés n'ont pas conseillé adéquatement leur ministre.

Recommandation nº 4

25. Votre comité déplore que le ministère des Finances n'ait pas institué des mécanismes efficaces de contrôle et recommande que des dispositions soient immédiatement prises pour s'assurer que des mesures de contrôle efficaces sont en place pour rationaliser dans l'avenir l'utilisation des fonds publics affectés à d'autres programmes de dépenses fiscales.

L'étape de la réaction

26. Revenu Canada a affirmé que quatre-vingt-dix jours après l'adoption de la loi, ses services possédaient déjà des données sur les désignations faites en vertu du programme de CIRS. Peu après, le ministère a attiré l'attention sur le manque de fonds à la disposition des entreprises pour mener à bien leurs recherches et sur le caractère douteux de nombreuses propositions de recherche. En juin 1984, en consultation avec le ministère des Finances, Revenu Canada a mis en oeuvre un programme de surveillance qui a abouti au moratoire décrété en octobre 1984 et à l'annulation du programme dans le budget de mai 1985. Revenu Canada a aussi informé votre comité que toutes les déclarations d'impôt comportant des CIRS faisaient l'objet d'une vérification dès réception. Il faut souligner que les entreprises faisant l'objet d'une désignation avaient jusqu'à six mois après la fin de leur année financière pour soumettre leur déclaration d'impôt. Ce n'est que lorsqu'on aura procédé à la vérification de ces déclarations qu'on connaîtra le coût global du programme de CIRS.

27. Étant donné la nature du programme fiscal, Revenu Canada a affirmé que ses fonctionnaires avaient pris les mesures qui s'imposaient le plus vite possible. Votre comité ne partage pas cet avis. Certains signes évidents de danger sont apparus avant, durant et après l'étape législative du programme de CIRS. En outre, étant donné que le ministère des Finances n'a pas établi dès le début du programme un système d'évaluation, il était très difficile pour ses fonctionnaires de déceler les problèmes au fur et à mesure de leur apparition et d'y faire face.

28. Votre comité estime que le nombre de décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu demandées au ministère ainsi que la provenance de ces demandes auraient dû, en elles-mêmes, indiquer aux fonctionnaires que l'application du CIRS posait des difficultés. Selon Revenu Canada, ses services ont reçu plus de cinquante demandes de décisions de ce genre avant la mise en oeuvre du projet de loi en janvier 1985. Dans le cas de programmes de dépenses fiscales semblables, le ministère ne reçoit normalement que quelques demandes de ce genre. Dans une seule opération effectuée après l'obtention d'une décision anticipée en matière d'impôt sur le revenu, la filiale d'une importante société pétrolière a réalisé des profits de 25 millions de dollars uniquement grâce au régime fiscal. Le seul fait que des fonctionnaires aient eu connaissance de transactions de ce genre aurait dû les inciter à mettre en doute le chiffre de 100 millions de dollars avancé par le ministère des Finances comme coût annuel net du programme de CIRS. Enfin, ils auraient dû alors s'interroger sur le bien-fondé du programme lui-même.

29. Votre comité remarque que le ministère des Finances n'a pas tenu compte d'un certain nombre d'autres signes de danger. En janvier 1984, devant un Comité sénatorial, le ministère a été mis en garde au sujet du coût éventuel du programme de CIRS. On sait aussi maintenant que des fonctionnaires des ministères provinciaux des Finances ont avisé leurs collègues fédéraux de leurs craintes concernant le programme lui-même. On a même proposé, dans un cas, de confier une enquête à la GRC, ce qui n'a pas été fait.

30. Votre comité déplore aussi les frais subis en raison du retard mis à prendre des décisions durant la période allant de juin 1984 lorsqu'on a commencé à surveiller de plus près le projet après s'être aperçu de l'existence de certaines anomalies jusqu'à l'imposition du moratoire en octobre 1984. Compte tenu du fait que les fonctionnaires ont témoigné qu'il y avait eu un dialogue continu au niveau ministériel au moment de l'imposition du programme de surveillance le 5 juin 1984, votre comité estime qu'on n'a pas profité de l'occasion à ce moment pour mettre fin au programme de CIRS.

31. Votre comité souligne que le Parlement n'a pas reçu de rapport d'étape après le début de la mise en oeuvre du programme de CIRS.

Recommandations nos 5 et 6

32. Votre comité recommande que le ministre des Finances :

a) **dépose un rapport annuel énonçant les objectifs, les progrès et les coûts prévus de tout important programme de dépenses fiscales; et**

b) **mette au point un mécanisme par lequel il serait possible de modifier rapidement un programme de dépenses fiscales en difficulté.**

33. Le vérificateur général a informé votre comité que le ministère des Finances n'était pas en mesure d'évaluer adéquatement le programme. Le ministère n'avait pas créé de service indépendant chargé de l'évaluation systématique du programme. Selon le vérificateur général, le programme de CIRS se prêtait tout à fait à l'évaluation. Votre comité déplore que le ministère ne juge pas essentiel d'évaluer tous les programmes.

Recommandations nos 7 et 8

34. Votre comité recommande que le ministère:

a) **se dote d'un système global d'évaluation des programmes en s'inspirant du "Guide sur la fonction de l'évaluation de programme" publié par le Bureau du contrôleur général; et**

b) **veille à ce que tous les programmes de dépenses fiscales fassent l'objet d'une évaluation de programme.**

35. Votre comité demande que le gouvernement donne une réponse détaillée à ce rapport conformément à l'alinéa 99(2) du Règlement.

36. Un exemplaire des procès-verbaux et témoigages pertinents *(fascicules nos 18, 19, 31, 33 et 35, qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente
AIDEEN NICHOLSON

ANNEXE D

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS SUR LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT DÉPOSÉS PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Conformément au paragraphe 153.1 (2) de la partie XII de la Loi sur l'administration financière, j'ai examiné les rapports trimestriels sur les sociétés d'État déposés au Parlement par le président du Conseil du Trésor pour les trois trimestres indiqués ci-dessous :

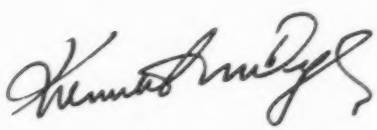
	Documents déposés au Parlement	
Trimestre se terminant le	**Chambre des communes**	**Sénat**
30 septembre 1985	18 novembre 1985	26 novembre 1985
31 décembre 1985	26 février 1986	4 mars 1986
31 mars 1986	14 mai 1986	27 mai 1986

Il s'agit de mon deuxième rapport sur ces rapports trimestriels. Les rapports en question contiennent des renseignements quant aux dates de dépôt, par les ministres responsables, des résumés (et des modifications apportées à ces résumés) des plans d'entreprise, des budgets de fonctionnement et des budgets d'investissements ainsi que des rapports annuels des sociétés d'État.

Ma vérification a comporté une revue des systèmes et des procédés utilisés par le Conseil du Trésor pour contrôler le calendrier établi pour le dépôt des résumés et des rapports annuels devant chaque chambre du Parlement et un examen des renseignements contenus dans chacun des rapports trimestriels.

Les trois rapports trimestriels susmentionnés ont été déposés devant les deux chambres du Parlement conformément aux paragraphes 153.1 (1) et (3) de la Loi sur l'administration financière et, à mon avis, suite à l'examen que j'en ai fait, les renseignements qu'ils renferment sont exacts et complets.

Le vérificateur général du Canada



Kenneth M. Dye, F.C.A.